GOLD IV
2016

Cuarto Informe Mundial
sobre la Descentralización y la Democracia Local

CO-CREANDO EL FUTURO URBANO

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS, LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS



UCLG
CGLU

© CGLU 2017

Todos los derechos reservados. Cualquier reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Ninguna parte de esta publicación puede ser reimpresa o reproducida o utilizada en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico o de otro tipo, ya existentes o por inventar, de fotocopia o grabación, o en cualquier sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin el permiso por escrito de los editores.

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelona
www.uclg.org

ADVERTENCIA:
Los términos empleados relativos a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, o sobre sus autoridades, o sobre sus fronteras o límites, o relacionados con su sistema económico o nivel de desarrollo no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan la opinión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



ISBN: 978-84-697-2449-1
Materias IBIC: RPC, Planificación urbana y municipal; JPSN1, Naciones Unidas y agencias de la ONU; JPRB, Políticas del gobierno regional.

Ilustraciones: Borja M. Iglésias
Revisión del texto: Borja M. Iglésias, Néstor Vega Jiménez
Diseño gráfico y maquetación: www.ggrafic.com
Fotos de portada: ©BMJ, ©Rawpixel.com
Las fotos de las páginas 17, 33, 47, 92, 95, 109, 115, 147, 159, 186, 187, 193, 196, 212, 215, y 259 son propiedad de los respectivos autores. Todas las otras fotos utilizadas en este volumen están publicadas en http://www.flickr.com bajo licencia de Creative Commons (http://creativecommons.org/licenses/). Algunos derechos reservados.



CO-CREANDO EL FUTURO URBANO

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS, LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS

Coordinado por CGLU

ÍNDICE

COMITÉ EDITORIAL 8
CRÉDITOS 10
PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS 12
PREFACIO 16
SIGLAS Y ACRÓNIMOS 18

INTRODUCCIÓN 23

01 ÁREAS METROPOLITANAS
LA COMPLEJIDAD DE LA ERA METROPOLITANA

1 INTRODUCCIÓN 43
1.1 Crecimiento y cambio en las áreas metropolitanas 44
1.2 Satisfacer las demandas de la era metropolitana 46

2 GOBERNANZA: MODELOS CONSOLIDADOS Y EMERGENTES PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS 49
2.1 Diferentes modelos de gestión metropolitana 51
2.2 Áreas metropolitanas democráticas y el papel aglutinador de los gobiernos locales 54
2.3 Reformar la gobernanza metropolitana 56
2.3.1 La financiación de las áreas metropolitanas: la columna vertebral de toda reforma 56
2.3.2 El impacto de las reformas 60
2.4 La contribución de otros niveles del gobierno al desarrollo metropolitano 61
2.5 El papel de las organizaciones cívicas y no gubernamentales en la gobernanza de las áreas metropolitanas 63
2.5.1 Formas de democracia participativa institucionalizada: luces y sombras 63
2.5.2 Iniciativas de la sociedad civil 65
2.5.3 Migración, integración, y áreas metropolitanas de acogida 66
2.6 Planificación estratégica: un instrumento de gobernanza para una gestión metropolitana integrada y participativa 66

3 EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS 69
3.1 Economías metropolitanas, aglomeración y externalidades positivas 69
3.2 Externalidades negativas y las consecuencias de la «competitividad» 72
3.2.1 Efectos socio-espaciales: el aumento de la polarización social 72
3.2.2 Las externalidades a nivel nacional 73
3.3 La implementación de estrategias urbanas para el desarrollo económico metropolitano 74
3.4 La promesa de los enfoques alternativos al desarrollo económico 79
3.5 Combinar atractivo e inclusión: ¿existen alternativas para una mayor solidaridad en y entre áreas metropolitanas? 83
3.5.1 Algunas alternativas hacia áreas metropolitanas más solidarias 86

4 SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE VIDA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS 89
4.1 Áreas metropolitanas y acciones medioambientales 89
4.1.1 Iniciativas en marcha 90
4.1.2 Densificación 97
4.1.3 Las áreas metropolitanas ante el riesgo: resiliencia, medidas adoptadas y perspectivas 98

4.2 Sostenibilidad social y calidad de vida en las áreas metropolitanas 101
4.2.1 Acceso al suelo: el primer paso hacia una vivienda digna 101
4.2.2 El derecho a la vivienda 102
4.2.3 Acceso a los servicios públicos 104
4.3 Un campo emergente: La dimensión cultural de las áreas metropolitanas 108

5 CONCLUSIONES: CONSTRUYENDO LA AGENDA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS 110
5.1 Algunas pistas para transformar la gobernanza metropolitana 110
5.2 La búsqueda de competitividad en las áreas metropolitanas y sus paradojas 112
5.3 Las áreas metropolitanas sostenibles y resilientes pueden liderar la transición hacia ciudades de bajas emisiones 114
5.4 Un cambio de paradigma en nuestra comprensión de la sostenibilidad: hacia el «derecho a la ciudad» 114
5.5 Recomendaciones 118
Notas 121

02 CIUDADES INTERMEDIAS
NEXO VITAL ENTRE LO LOCAL Y LO MUNDIAL

1 INTRODUCCIÓN 135
1.1 Una definición de ciudad intermedia 136
1.2 ¿Por qué es necesario prestar atención a las ciudades intermedias? 137

2 PERFIL Y DINÁMICAS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS 139
2.1 Dinámicas de cambio 139
2.1.1 Estructura: tamaño, forma y función 140
2.1.2 Transiciones urbanas y demográficas 142
2.1.3 Economías de escala y economías de proximidad 144
2.2 Evolución de la gobernanza urbana y de la financiación en las ciudades intermedias 146
2.2.1 La implementación de la gobernanza local: propósitos y diseño 146
2.2.2 Sistemas políticos abiertos y gobernanza participativa 148
2.2.3 Descentralización de la financiación 148
2.2.4 Mejorar la gestión de los servicios básicos 151
2.3 Planificación inclusiva para un desarrollo urbano sostenible 153
2.3.1 Reforzar la gobernanza urbana y metodologías de planificación 153
2.3.2 Hacia ciudades de escala humana: planificar la compacidad y el espacio público 155
2.3.3 Acceso al suelo: vivienda y asentamientos informales 156
2.3.4 Sostenibilidad medioambiental y resiliencia urbana 158
2.4 Desarrollo económico local 160
2.4.1 Desarrollo económico y economía circular 160
2.4.2 Vínculos urbano-rurales 161
2.4.3 Identidad y turismo 162
2.4.4 Centros de alta tecnología y economía del conocimiento 163
2.4.5 Empoderamiento de género y crecimiento económico inclusivo 164
2.5 Proximidad y escala humana: limitaciones y oportunidades 165

3 LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y LOS SISTEMAS URBANOS NACIONALES Y REGIONALES. 167
3.1 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en África 169
3.1.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias africanas 170
3.1.2 Tendencias y respuestas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias africanas 172
3.2 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en Asia-Pacífico 176
3.2.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Asia-Pacífico 177
3.2.2 Tendencias y respuestas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de Asia-Pacífico 180

ÍNDICE

3.3 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en Eurasia 183
3.3.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Eurasia 183
3.3.2 Tendencias y respuestas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de Eurasia 185

3.4 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en Europa 188
3.4.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Europa 189
3.4.2 Tendencias y respuestas de políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de Europa 192

3.5 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en América Latina y el Caribe 195
3.5.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe 196
3.5.2 Patrones y perspectivas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe 199

3.6 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en la región de Oriente Medio y Asia Occidental 201
3.6.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias en la región de Oriente Medio y Asia Occidental 201
3.6.2 Patrones y perspectivas de las políticas nacionales urbanas en las ciudades intermedias de la región de Oriente Medio y Asia Occidental 204

3.7 Sistemas urbanos y ciudades intermedias en la región de América del Norte 206
3.7.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América del Norte 206
3.7.2 Patrones y perspectivas de las políticas nacionales urbanas en las ciudades intermedias de América del Norte 208

3.8 Principales tendencias en los sistemas urbanos nacionales y regionales y en las ciudades intermedias 210

4 CONCLUSIONES: CONSTRUIR LA AGENDA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS 213

4.1 Principales tendencias en la evolución mundial de las ciudades intermedias 213

4.2 Recomendaciones 216

Notas 218

03 TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPALIDADES

1 INTRODUCCIÓN 227

1.1 Objetivos del capítulo 227
1.1.1 Algunos conceptos 227
1.1.2 Regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales 229

1.2 Estructura del capítulo 229

2 GOBERNANZA REGIONAL 231

2.1 Los gobiernos regionales, su evolución y su impacto sobre la gobernanza territorial 232
2.1.1 Los gobiernos regionales e intermedios en el mundo 233
2.1.2 La descentralización en el mundo: un fenómeno complejo y diverso 235
2.1.3 Las capacidades financieras de los gobiernos de nivel intermedio del mundo 242
2.1.4 El «regionalismo político» entre las conferencias Hábitat II y Hábitat III 244

2.2 Coordinación territorial y eficacia: la gobernanza multinivel 246
2.2.1 Prácticas de gobernanza multinivel 247
2.2.2 Gobernanza y cooperación horizontal entre gobiernos locales y regionales 249
2.2.3 La gobernanza multinivel y la agenda política regional 250

3 LAS REGIONES, MOTORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL 251

3.1 El enfoque territorial del desarrollo 251
3.2 Planificación nacional y regional para el desarrollo regional y local 253
3.2.1 Estrategias de desarrollo nacional y planificación regional en países federales 254
3.2.2 Estrategias nacionales de desarrollo y planificación regional en países unitarios 258

3.3 Desarrollo económico regional y crecimiento endógeno ... 264
3.3.1 Apoyar a las empresas, a la innovación y al desarrollo basado en el conocimiento ... 266
3.3.2 Clusters, polos de competitividad y zonas económicas especiales ... 268
3.3.3 Desarrollo económico local en el medio rural ... 269
3.3.4 Promover un crecimiento regional equilibrado ... 271
3.4 El papel de los gobiernos regionales en las políticas de sostenibilidad medioambiental ... 272
3.4.1 El cambio climático ... 273

4 PEQUEÑAS CIUDADES, VÍNCULOS URBANO-RURALES Y DESARROLLO REGIONAL ... 281
4.1 Las pequeñas ciudades: un componente clave de la red urbana ... 282
4.1.1 Las pequeñas ciudades y su lugar en los sistemas urbanos nacionales ... 282
4.2 Vínculos urbano-rurales: definiciones y tendencias ... 286
4.2.1 Las pequeñas ciudades y el continuo urbano-rural ... 286
4.2.2 Definir los vínculos entre áreas urbanas y rurales ... 289
4.2.3 Un tipo particular de interdependencia «proactiva»: las alianzas entre áreas urbanas y rurales ... 290
4.3 Pequeñas ciudades, sistemas urbano-rurales y desarrollo regional ... 292
4.4 Gobernanza y desarrollo territorial ... 298

5 CONCLUSIONES: DEFINIR UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LOS TERRITORIOS ... 303
5.1 La evolución de la gobernanza regional: un punto de inflexión institucional y cultural ... 303
5.2 Hacia un nuevo concepto de desarrollo territorial ... 304
5.3 Pequeñas ciudades, vínculos urbano-rurales y desarrollo regional ... 305
5.4 Recomendaciones ... 307
Notas ... 309

04 CONCLUSIONES

1 INTRODUCCIÓN ... 319
2 EL CONTEXTO MUNDIAL ... 320
3 ÁREAS METROPOLITANAS, CIUDADES Y TERRITORIOS: PRINCIPALES RESULTADOS ... 323
4 PREPARARSE PARA LA TRANSICIÓN A UNA AGENDA URBANA Y TERRITORIAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS CLAVE ... 329
5 UN ENFOQUE TERRITORIAL SOBRE LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO ... 332
6 POLÍTICAS NACIONALES URBANAS Y TERRITORIALES: EXIGENCIAS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL COMPARTIDA ... 339
7 UN CONTRATO SOCIAL SUSTENTADO EN UNA GOBERNANZA COMPARTIDA ... 344
8 LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL ... 347

05 LA AGENDA DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES PARA Y POST-HÁBITAT III

... 357

ANEXO METODOLÓGICO ... 368
BIBLIOGRAFÍA ... 370

COMITÉ EDITORIAL

COORDINACIÓN

Edgardo Bilsky
Andrea Ciambra
Mathieu Guérin
Ludovic Terren

ORIENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Josep Roig, Secretario General, CGLU
Emilia Sáiz, Secretaria General Adjunta, CGLU

SECRETARÍAS GENERALES DE LAS SECCIONES DE CGLU

Brock Carlton, CGLU América del Norte; **Gustavo Cezario**, FLACMA, CGLU América Latina; **Mehmet Duman**, CGLU Medio Oriente y Asia Occidental; **Jean Pierre Elong-Mbassi**, CGLU África; **Felip Roca**, Metrópolis; **Rassikh Sagitov**, CGLU Eurasia; **Bernadia Tjandradewi**, CGLU Asia-Pacífico; **Fréderic Vallier**, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), CGLU Europa.

SECRETARIADO MUNDIAL DE CGLU

Lamine Abbad, Pere Ballester, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Xavier Castellanos, Irene Fuertes, Lina Gast, Paz Grossi, Sara Hoeflich, Tara Katti, Ricardo Martínez, Mònica Mora, Carole Morillon, Natalène Poisson, Marie-Laure Roa, Antònia Sabartés, Alejandra Salas Petit, Kate Shea Baird, Elisabeth Silva, Mariola Szek.

SECRETARÍAS DE COMISIONES Y GRUPOS DE TRABAJO DE CGLU

Cultura: **Jordi Pascual, Jordi Baltà Portolés** y **Sarah Vieux**

Descentralización y autonomía local: **Arnau Gutiérrez** y **Ana Tapia** (Diputación de Barcelona)

Cooperación al desarrollo y diplomacia de las ciudades: **Elena Pierce** (Federación Canadiense de Municipalidades) y **Renske Steenbergen** (VNG International, Países Bajos)

Ciudades digitales y del conocimiento: **Jesus Manzano García** (Bilbao International), **Lidia Cobas** y **Leandro Ardanza**

Ciudades intermedias: **Firdaous Oussidhoum** (asesora especial del Ayuntamiento de Chefchaouen, Marruecos) y **Josep Maria Llop** (Universidad de Lleida, España)

Finanzas Locales y Desarrollo: **Nathalie Le Denmat** y **Charlotte Lafitte**

Planificación Urbana Estratégica: **Puvendra Akkiah** (Ayuntamiento de Ethekwini – Durban, Sudáfrica) y **Maria Regina Rau** (Ayuntamiento de Porto Alegre, Brasil)

Ciudades de Periferia: **Djamel Sandid** (Ayuntamiento de Nanterre, Francia) y **Deise Martins** (Ayuntamiento de Canoas, Brasil)

Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos: **Magali Fricaudet** y **Guillem Ramirez**

Con aportaciones especiales de las redes involucradas en la ***Global Taskforce*** **de Gobiernos Locales y Regionales** / *Global Taskforce of Local and Regional Governments* (GTF)

GLOBAL TASKFORCE DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

www.global-taskforce.org

Reconocimiento especial por el apoyo financiero y asesoramiento de:

Diputació Barcelona

Diputació de Barcelona
(Provincia de Barcelona)

Comisión Europea

Comisión Europea

Y también a:

Ministerio de Asuntos Exteriores y del Desarrollo Internacional de Francia

ONU-HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ONU-Hábitat

Para obtener más información sobre el Observatorio Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización (GOLD) y CGLU, por favor visite: www.uclg.org/ y www.gold.uclg.org/.

CRÉDITOS

AUTORES POR CAPÍTULOS

ÁREAS METROPOLITANAS

Greg Clark y **Tim Moonen**, The Business of Ciudades, Ltd, Reino Unido

Agnès Deboulet (coord.), **Cyprien Butin** y **Jeanne Demoulin**, , LAVUE-CNRS, Francia

Sus contribuciones han sido enriquecidas con las reflexiones y observaciones del Comité Científico del equipo LAVUE, integrado por **Frédéric Dufaux, Alain Dubresson, Philippe Gervais-Lambony, Aurélie Quentin, Pascale Philifert,** LAVUE (UMR 7218 CNRS) y la Universidad de París Ouest Nanterre-La Défense, y **Tommaso Vitale**, Sciences Po Paris.

CGLU desearía reconocer, en particular, la contribución de The Business of Cities en las secciones 1, de 2.1 a 2.3, y de 3.1 a 3.2, mientras que las contribuciones de LAVUE-CNRS están indicadas en el documento.

Las contribuciones originales, sin embargo, han sido utilizadas como referencias por el Secretariado Mundial de CGLU que ha desarrollado este capítulo como parte del Informe GOLD y como contribución a la Agenda Global de Gobiernos Locales y Regionales. El Secretariado Mundial, por tanto, asume la plena responsabilidad de los contenidos de este documento y de cualquier posible mala interpretación de los textos y argumentos originales de los autores. La versión completa de las contribuciones originales está disponible en línea, en el portal web de GOLD (http://www.gold.uclg.org/).

CIUDADES INTERMEDIAS

Brian Roberts, Director de Urban Frontiers, Profesor emérito, Universidad de Canberra, Australia

Borja M. Iglésias, Director de *Network for Strengthening the Informal City*, España

Josep Maria Llop, Director de la cátedra UNESCO de ciudades intermedias y de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA-CIMES), Universidad de Lleida, España

Otras contribuciones:

Álvaro Artigas Pereira, Doctor en Ciencias Políticas, profesor asociado del Centro de Estudios e Investigación en Relaciones Internacionales / *Centre de Recherches Internationales* (CERI) París, Francia (para la sección sobre gobernanza)

Gundula Löffler, consultora en desarrollo local internacional, Malmö, Suecia (para la sección sobre descentralización fiscal)

Mona Serageldin y **François Vigier**, Institute for International Urban Development, Cambridge, Estados Unidos (sobre Políticas Nacionales Urbanas)

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES

Agustí Fernández de Losada, Director, estudios internacionales y asistencia técnica, Tornos Abogados, España

Javier Sánchez Cano, Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Cecilia Tacoli, Investigadora principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo / *Institute for Environment and Development* (IIED), Reino Unido

Otras contribuciones:

Andrés Rodríguez-Pose, Profesor de Geografía Económica y **Callum Wilkie**, Investigador, *London School of Economics*, Reino Unido

CONCLUSIONES

Anton Cartwright, Investigador principal y especialista en Finanzas Locales (verdes) y Economía verde, Centro Africano para las Ciudades / *African Centre for Cities*, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Edgar Pieterse, Director, Centro Africano para las Ciudades / *African Centre for Cities*, Universidad de Cape Town, Sudáfrica

Mark Swilling, Académico, Director del Instituto de Sostenibilidad / *Sustainability Institute*, Coordinador del Panel Internacional de los Recursos del PNUMA, Sudáfrica.

PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS

ÁREAS METROPOLITANAS Y PERIFERIAS

(30-31 de Marzo de 2015 y 4-5 de Julio de 2016)

SECRETARÍA MUNDIAL DE METRÓPOLIS

Felip Roca, Secretario general; **Octavi de la Varga Mas**, Director ejecutivo.

Agnès Bickart, Gestora de conocimiento y responsable de proyectos para Asia-Pacífico; **Hélène Jourdan**, Responsable de proyectos para África y del Observatorio de Metrópolis, **Silvia Llorente Sánchez**, Asesora del presidente de la red internacional mujeres de Metrópolis, **Mireia Zapata**, Responsable de proyectos para Europa y coordinadora de mujeres y jóvenes de Metrópolis.

ALCALDES Y FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO LOCAL

ÁFRICA

Fatimetou-Mint Abdelmalick, Alcaldesa de Tevragh-Zeina (Mauritania), **Calisto Cossa**, Alcalde de Matola (Mozambique), **Jan Erasmus**, Director de relaciones internacionales, Johannesburg (Sudáfrica), **Azzedine Hafif**, Director de gestión del suelo y planificación de la agencia urbana de Casablanca (Marruecos), **Anne Marie Thérèse Jouga**, Presidenta de comisión, Dakar (Senegal), Azza Sirry, Director del centro de Formación de Metrópolis, Cairo (Egipto), **Rahnatouca Sow Dieye**, Directora Adjunta, Oficina del alcalde de Dakar (Senegal), **Abdoulaye Thimbo**, Alcalde de Pikine (Senegal)

ASIA-PACÍFICO

Joonho Ahn, SHRDC, *Seoul Institute*, Gobierno Metropolitano de Seúl (Corea del Sur), **Jiyoung Lee**, Coordinador de programas, SHRDC, Seoul Institute, Gobierno Metropolitano de Seúl Corea del Sur), **Sunil Dubey**, Asesor Sénior de Metrópolis, Sydney (Australia), **Sutrisno Mes**, ex Gestor municipal de Sleman, MPKD, Universidad de Gadjah Mada (Indonesia)

EUROPA

Derek Antrobus, Concejal, Ayuntamiento de Salford (Reino Unido), **Antonio Aniesa**, Gabinete del Presidente de Plaine-Commune (Francia), **Mònica Batlle**, Directora adjunta de relaciones internacionales, Ayuntamiento de Barcelona (España), **Patrick Braouezec**, Presidente de Plaine-Commune (Francia), **Gemma Calvet**, Directora de la Agencia de Transparencia, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Anne Claes**, Servicios públicos, Región de Bruselas (Bélgica), **Sylvie Ducatteau**, Concejal de asuntos internacionales, Plaine-Commune (Francia), **Ulrich Graute**, Asesor científico, ciudad de Berlín (Alemania), **Arnau Gutiérrez Camps**, Asesor de relaciones multilaterales de la Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona (España), **Éric Huybrechts**, Arquitecto y Urbanista, Instituto de Planificación y Urbanismo de la Región Ile-de-France (IAU-IdF), **Oriol Illa**, Director de relaciones internacionales y cooperación, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Patrick Jarry**, Alcalde de Nanterre (Francia), **Paul Lecroart**, Urbanista, Agencia de Planificación Regional de la Región Paris/Île-de-France (IAURIF) (Francia), **Victor Said**, Director, Instituto de Formación de Metrópolis (MITI), París, Île de France (Francia), **Djamel Sandid**, Responsable de relaciones internacionales, Nanterre (Francia), **Hector Santcovsky**, Director de planificación estratégica, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Eduard Saurina**, Coordinador, Departamento de Gestión Técnica, Área Metropolitana de Barcelona (España), **Xavier Tiana i Casablancas**, Jefe de relaciones institucionales, Área Metropolitana de Barcelona (España)

AMÉRICA LATINA

Ángeles Arano, Asesora del gabinete metropolitano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), **Joaquim Bastos**, Coordinador, Asuntos Metropolitanos, Ayuntamiento de Sao Paulo (Brasil), **Marcos Campagnone**, Director de gestión de proyectos, EMPLASA, Estado de Sao Paulo (Brasil), **Jairo Jorge da Silva**, Alcalde de Canoas (Brasil), **Juan Le Bas**, Secretario de relaciones internacionales, Ayuntamiento de Morón (Argentina), **Deise Martins**, Directora de relaciones internacionales y cooperación, Ayuntamiento de Canoas (Brasil), **Miguel Matteo**, Coordinador, proyectos especiales del Departamento de Relaciones Internacionales, Ayuntamiento de Sao Paulo (Brasil), **Jorge Alberto Pérez Jaramillo**, Director de planificación, Ayuntamiento de Medellín (Colombia), **Áurea Maria Queiroz Davanzo**, Asesora técnica, Dirección de Planificación, EMPLASA – Estado de Sao Paulo (Brasil)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Abdel Salam El Khalil, Vicepresidente, Ayuntamiento de Ghobeiry (Líbano)

AMÉRICA DEL NORTE

Massimo Iezzoni, Director general, Autoridad Metropolitana de Montreal (Canadá), **Henri Paul Normandin,** Director de relaciones internacionales, Ciudad de Montreal (Canadá)

EXPERTS AND ACADEMICS

Giovanni Allegretti, Investigador sénior, Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), **Renato Balbim**, Instituto de Investigación en Economía Aplicada (IPEA) (Brasil), **Augusto Barrera**, Coordinador, CITE-FLACSO, ex Alcalde, Quito (Ecuador), **Agnès Deboulet,** Profesora de Sociología, Universidad de París 8 (Francia), **Alexey Novikov**, Decano de la Escuela de Postgrado de Estudios Urbanos y Planificación, Universidad Nacional de Investigación, Escuela Superior de Economía (Rusia), **Susan Parnell**, Profesora, Centro Africano para las Ciudades, Universidad de Cape Town (Sudáfrica), **Tim Moonen**, Director de inteligencia, *The Business of Cities*, Centro de Innovación Urbana (Reino Unido), **Edgar Pieterse**, Director, Centro Africano para las Ciudades, Universidad de Cape Town (Sudáfrica), **Mark Swilling**, Director académico del Instituto de Sostenibilidad (Sudáfrica) **Yao Yi**, Profesora Asociada de Sociología, Academia Guangzhou de Ciencias Sociales (China)

SOCIEDAD CIVIL

Mike Bird, Jefe de operaciones, WIEGO, Esther Mwaura, Consejo de Coordinación de la Comisión Huairou, **Lorena Zarate**, Presidenta de la Coalición Internacional del Hábitat.

ASOCIADOS

Chloé Chambre-Simeha, Directora de asuntos públicos para la Unión Europea, Suez (Francia), Pilar Conesa, Directora, Anteverti, Barcelona (España), **William Cobbett**, Director, Alianza de Ciudades / *Cities Alliance* (Bélgica), **Alfonso Govela**, Director ejecutivo, DigitalCivix (México), Catherine Mantel, Directora de proyectos, Dirección de Relaciones Europeas e Internacionales, GDF Suez (Francia), **Fabienne Perucca**, Responsable de programas, Unidad de gobierno local y descentralización, ONU-Hábitat, **Carme Gual Via**, Coordinadora de relaciones internacionales, Hábitat Urbano, Barcelona (España)

CIUDADES INTERMEDIAS

(23-24 de Marzo de 2015 y 25-26 de Abril de 2016)

ALCALDES, CONCEJALES Y FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES

ÁFRICA

Macloud Kadammanja, Director ejecutivo de Blantyre (Malawi), **Moukaram Océni**, Alcalde de Porto Novo (Benín), **Firdaous Oussidhoum**, Coordinación del Grupo de trabajo de CGLU sobre ciudades intermedias (Marruecos), **Mohamed Sefiani**, Alcalde de Chefchaouen y Presidente del Grupo de trabajo de CGLU sobre ciudades intermedias (Marruecos), **Marco Swarts**, Director ejecutivo de Swakopmunt (Namibia), **Nasseneba Touré**, Alcaldesa de Odienné (Costa de Marfil)

PARTICIPANTES EN TALLERES Y CONSULTAS

ASIA-PACÍFICO

Rolf Fenner, Asesor sénior de políticas, Asociación de Gobiernos Locales de Australia (Australia), **José Enrique Garcia III**, Alcalde de Balanga City, Vicepresidente, Liga de Ciudades de Filipinas, **Hemanthi Goonasekera**, Secretaria general, Federación de Gobiernos Locales de Sri Lanka (Sri Lanka)

EUROPA

Selçuk Akinci, Concejal, Ayuntamiento de Breda (Países Bajos), **Oihane Agirregoitia**, Concejal de igualdad, cooperación y ciudadanía, Ayuntamiento de Bilbao (España), **Yonka Agalova**, Directora de cultura y turismo, Ayuntamiento de Gabrovo (Bulgaria), **Timm Fuchs**, Director de Dezernat IV, Asociación Alemana de Municipalidades (Alemania), **Arnau Gutiérrez Camps**, Asesor de relaciones multilaterales de la Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona (España), **Mats Jarnhnammar**, Urbanista, experto en *SymbioCity Approach*, agencia internacional de la Asociación de Municipios de Suecia – SKL (Suecia), **Jesus Manzano García**, Relaciones internacionales, Ayuntamiento de Bilbao (España), **Frans Mencke**, Director ejecutivo del Ayuntamiento de Hoorn (Países Bajos), **Joan Parpal**, Secretario general MEDCiudades (España), **Gunnar Schwarting**, ex Director ejecutivo de la Asociación Alemana de Ciudades y Municipios en Rhineland Palatine (Alemania)

AMÉRICA LATINA

Silvio Barros, ex Alcalde de Maringá, Secretario de planificación, Estado de Paraná (Brasil), **Nicolás Cuesta**, Alcalde de la ciudad de San Justo (Argentina), **Monserrath Tello**, Concejala, Ayuntamiento de Cuenca (Ecuador), **Gandhy Vázquez**, Oficina del alcalde, Ayuntamiento de Tulcán (Ecuador)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Nader Ghazal, Alcalde de Tripoli (Líbano), **Mohamad Saadie**, Presidente de la Unión de Municipalidades de Dannieh (Líbano)

AMÉRICA DEL NORTE

Murray Jamer, Director administrativo adjunto, Ayuntamiento de Fredericton (Canadá)

ACADÉMICOS E INVESTIGADORES

Francesc Arola Coronas, Urbanista y Arquitecto paisajista (España), **Ana Falú**, Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba y Directora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (Argentina), **Rene Hohmann,** Alianza de Ciudades / *Cities Alliance*, **Borja M. Iglésias**, Arquitecto urbanista, Cátedra UNESCO, Universidad Politécnica de Cataluña (España), **Josep Maria Llop**, Director UIA-CIMES Programa internacional sobre ciudades intermedias (España), **Sithole Mbanga**, Director ejecutivo, Red de Ciudades Sudafricanas / *South African Cities Network* (Sudáfrica), **Cristhian Ortega Ávila**, consultor, Departamento de Planificación Nacional de Ciudades Intermedias (Colombia), **Alexander Puzanov**, Director general del Instituto de Economía Urbana (Rusia), **David Satterthwaite**, Investigador asociado sénior, IIED (Reino Unido), **Brian Roberts**, Profesor emérito, Universidad de Canberra (Australia), **Jagan Shah**, Director del Instituto Nacional de Asuntos Urbanos (India)

SOCIEDAD CIVIL Y ASOCIADOS

Andy Johnston, Jefe de Operaciones, LGiU (Reino Unido), **Nico Keijzer**, Responsable de programas, *Slum Dwellers International*, **Chris Naylor**, Director de alianzas, LGiU (Reino Unido)

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPIOS RURALES (29-30 de Junio de 2015)

ALCALDES Y REPRESENTANTES DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

AFRICA

Ayuntamientos: **Georgette Djenontin**, Experto en desarrollo local, Asociación de Municipalidades de Benín (ANCB) (Benín), **Rodgers Mozhentiy**, Secretario general, Asociación de Gobiernos Locales de Zimbabue (ZILGA) (Zimbabue), **Duduzile Mazibuko**, Alcalde ejecutivo, Distrito Municipal de Uthukela y miembro de la Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales – SALGA (Sudáfrica), **Letticia Naid**, Directora de programas de desarrollo económico, Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales - SALGA (Sudáfrica)

Regiones y Provincias: **Adama Diallo**, Presidente del Consejo del Departamento de Gossas, Secretario general, Asociación de Departamentos (Senegal), **Soumana Hassane**, Secretario permanente, Asociación de Regiones (Níger)

ASIA-PACÍFICO

Ayuntamientos: **P Idn Hugua**, Alcalde de Wakatobi (Indonesia)

Regiones y Provincias: **Ferdinand Abesamis**, Alcalde de Penaranda, Ecija, Liga de Provincias de Filipinas.

EUROPA

Ayuntamientos: **Guy Clua**, Presidente de la Asociación de Alcaldes Rurales de Lot y Garone y Vicepresidente de la Asociación Francesa de Alcaldes Rurales (Francia), **Jordi Cuyàs**, Coordinador de proyectos estratégicos de Vilafranca del Penedès (España), **Cédric Szabo**, Director, Asociación Francesa de Alcaldes Rurales (Francia)

Regiones y Provincias: **Xavier Boneta**, Oficina de estrategia de desarrollo económico, Provincia de Barcelona (España), **Barbara Cannon**, Vicepresidenta, Gobierno Municipal de Allerdale (Reino Unido), **Camila de Epalza Azqueta**, Responsable de políticas de la Unión Europea, Delegación del País Vasco en la UE, grupo de cooperación externa, Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), **Joan Vallvé**, ex Presidente, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), **Carles Llorens**, Secretario general, ORU-FOGAR (España), **Marta Macias**, Directora general de cooperación al desarrollo, Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, Generalitat de Catalunya (España), **Michèle Pasteur**, Experta, Asociación Francesa de Departamentos (Francia), **Marta Subirà Roca**, Directora General de política medioambiental, Generalitat de Catalunya, (España), **Ana Tapia**, Dirección de Relaciones Internacionales, Provincia de Barcelona, (España)

AMÉRICA LATINA

Ayuntamientos: **Eduardo Stranz**, Consultor técnico, Confederación Nacional de Municipalidades (Brasil)

Regiones y Provincias: **Viviana Barberena**, Federación Nacional de Departamentos (Colombia), **María Julia Reyna**, Directora de relaciones externas, Provincia de Santa Fe (Argentina)

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Ayuntamientos: **Tunç Soyer**, Alcalde de Seferihisar (Turquía)

ACADÉMICOS Y ASOCIADOS

Cecilia Tacoli, Investigadora Principal, IIED (Reino Unido), **Callum Wilkie**, Departamento de Geografía y Medio Ambiente, *London School of Economics* (Reino Unido)

SOCIEDAD CIVIL

Mamadou Bachir Kanouté, Coordinador Ejecutivo, Enda ECOPOP (Senegal)

PREFACIO

En los últimos dos años, la comunidad Internacional ha adoptado tres agendas ambiciosas para alcanzar mayor bienestar, paz y sostenibilidad: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, para que estas agendas cumplan sus promesas y realicen las transformaciones esperadas, se deberá lograr una fuerte movilización a nivel local.

Los gobiernos locales y regionales han contribuido activamente a estas agendas universales aportando sus experiencias y prioridades. Como Presidente de CGLU y ex miembro del Grupo de Alto Nivel de Personalidades sobre la Agenda Post-2015, creado por el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon, estoy orgulloso de haber contribuido personalmente a este debate global, insistiendo en la necesidad de integrar una dimensión urbana y territorial más fuerte en los ODS.

Como parte de este proceso, abogué por la creación de la *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (*Global Taskforce of Local and Regional Governments*, GTF) para coordinar mejor la incidencia política de todas las redes internacionales de autoridades locales y regionales, y con ello proporcionar a nuestra membresía una mayor visibilidad y una voz en la mesa global. El GTF ha demostrado ser una palanca fundamental en nuestra labor de influencia internacional: jugó un papel decisivo en la inclusión del ODS 11 sobre ciudades sostenibles en la agenda post-2015; co-dirigió la consulta sobre la localización de los ODS, y contribuyó a dar visibilidad a las ciudades en la COP21 en París. A través de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, el GTF ha contribuido a reunir a todas las ciudades, regiones y gobiernos locales, y a sus respectivas asociaciones, en el proceso hacia Hábitat III.

El Cuarto Informe GOLD que hoy les presentamos es una contribución de CGLU para reforzar nuestra red internacional de gobiernos locales y regionales. El informe tiene por objetivo proporcionar a nuestra organización, a nuestros asociados y a las instituciones internacionales, una visión global de nuestra realidad y aspiraciones. Es el cuarto de una serie que, durante los últimos doce años, CGLU ha publicado cada tres años. Como los anteriores, ha sido desarrollado con el apoyo de expertos, académicos y profesionales y es el fruto de amplias consultas a gobiernos locales y regionales, incorporando experiencias prácticas de líderes metropolitanos, de ciudades intermedias, y de gobiernos locales y regionales, grandes y pequeños, de todo el mundo.

GOLD IV analiza las realidades de áreas metropolitanas, de ciudades pequeñas e intermedias, de regiones y áreas rurales, con el fin de contribuir a la implementación de la Nueva Agenda Urbana. Apoyándose en prácticas concretas, explora cómo las políticas urbanas y regionales pueden contribuir a la nueva agenda internacional y, por extensión, subraya que los gobiernos locales y regionales deben tomar la iniciativa para convertir en realidad la nueva agenda de desarrollo.

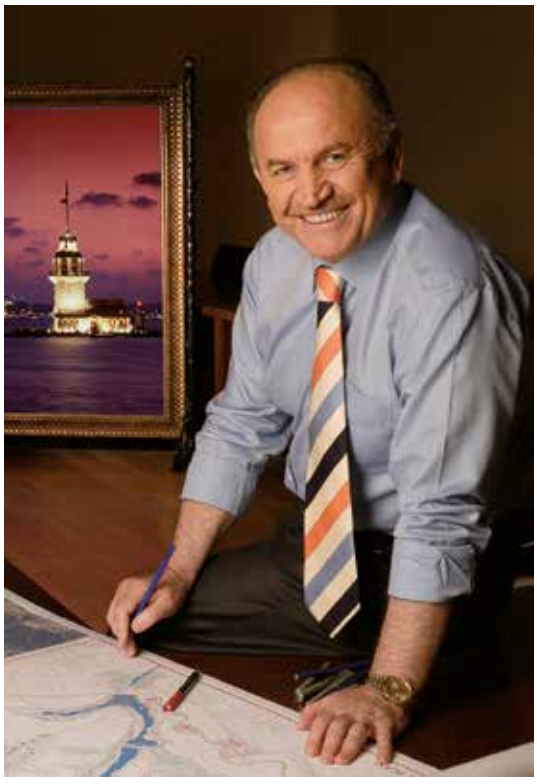
El informe reafirma varias prioridades de los gobiernos locales y regionales:

- Una **agenda centrada en las personas**, para garantizar la inclusión de todos y la protección de los derechos socioeconómicos esenciales que constituyen los fundamentos de nuestras sociedades.
- Una **gobernanza y autonomía local fortalecidas**, basadas en la responsabilidad y en la transparencia de los gobiernos locales y regionales con el fin de renovar el contrato social entre instituciones públicas y ciudadanía.
- Un **enfoque territorial del desarrollo**, para potenciar las capacidades locales, impulsar el desarrollo nacional desde los territorios y crear oportunidades para todos.

- **Sostenibilidad ambiental**, a través de una transición hacia una economía baja en carbono, la reducción del consumo de los recursos naturales, y la protección de los complejos sistemas naturales de los cuales dependen nuestras sociedades.

El informe analiza asimismo el impacto de la «financiarización» de la economía mundial y como movilizar el financiamiento indispensable para que las ciudades y territorios puedan realizar los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Subraya también la necesidad de impulsar políticas nacionales urbanas y territoriales más coherentes y participativas.

Una de las contribuciones más valiosas del informe GOLD IV radica en la diversidad de las **«experiencias urbanas»** que presenta y en su potencial futuro– por ejemplo, nuevos modelos de gobernanza urbana, estrategias de desarrollo económico, políticas medioambientales y de planificación.



Una conclusión clara que he extraído del proceso de elaboración de GOLD IV y de mi experiencia tras seis años como Presidente de la más amplia y extensa organización de gobiernos locales del mundo, es que el cumplimiento de las agendas globales dependerá de una **mayor colaboración entre gobiernos locales y regionales y la comunidad internacional**.

En décadas recientes, los gobiernos locales y regionales han mostrado que pueden ejercer una influencia positiva sobre la agenda de desarrollo global. La naturaleza y la magnitud de los retos a los que nos enfrentamos exigen nuevos avances para ampliar los espacios de diálogo y consulta abiertos a las autoridades locales y regionales en la mesa global.

Estoy convencido de que el futuro de la humanidad requiere de gobiernos locales y regionales fuertes que sepan escuchar a la ciudadanía y que, en estrecha colaboración con la sociedad civil y otras esferas de gobierno, sean capaces de prestar servicios básicos y facilitar el acceso a medios de subsistencia para todos.

Estoy convencido de que la lectura de este informe inspirará a muchos de ustedes para mejorar, innovar y apelar a la comunidad internacional a ¡escuchar a sus ciudades!

Por favor, acepten mis mejores deseos para un futuro próspero y en paz y mis más cordiales saludos.

Dr. Kadir Topbaş
Alcalde de Estambul y
Presidente de CGLU

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

15M – Movimiento ciudadano del 15 de Mayo de 2011 (España)

A

AAAA –Agenda de acción de Addis Abeba
ACHR (del inglés *Asian Coalition for Housing Rights*) – Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda
AFD – Agencia Francesa de Desarrollo
AFHCO (del inglés *Affordable Housing Company*) – Compañía de Viviendas Asequibles de Johannesburgo
ALC – América Latina y el Caribe
AMB – Área Metropolitana de Barcelona
AMC (del inglés *Ahmedabad Municipal Corporation*) – Corporación Municipal de Ahmedabad
AMFR (del francés *Association des maires ruraux de France*) – Asociación de alcaldes rurales de Francia
AMPE – Asociación Peruana de municipios
ANGR – Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales del Perú
AOD – Ayuda oficial al desarrollo
APEC (del inglés *Asia-Pacific Economic Community*) – Comunidad Económica Asia-Pacífico

B

BAfD – Banco Africano de Desarrollo
BOT – Modelos de Construcción-Operación-Traspaso
BRICS – Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
BRT (del inglés *Bus Rapid Transit System*) – Sistema de Autobús de Tránsito Rápido

C

CAF – Corporación Andina de Fomento
CAPPA – Comité de Seguimiento del Plan Plurianual
CCRE-CMRE (del francés *Conseil des communes et régions d'Europe*) – Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CBD (del inglés Central Business Districts) – Distritos centrales empresariales
CDB – Convención sobre la Diversidad Biológica
CDR – Comité de las Regiones
CDS (del inglés *City Development Strategy*) – Estrategia de desarrollo de la ciudad
CE – Comisión Europea
CEDEAO (del francés *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*) – Comunidad Económica de Estados del África Oeste
CEE-ONU – Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CEPA-UNECA – Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
CEPES – Confederación Empresarial Española de Economía Social
CGET (del francés *Commissariat général à l'égalité des territoires*) – Comisariado general para la igualdad de los territorios
CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIDEU – Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CLAN – Centros artísticos locales destinados a niños y jóvenes (Bogotá, Colombia)
CLT (del inglés community land trust) – Fideicomisos de tierras comunitarias
CMM – Comunidad metropolitana de Montreal
CMPU – Consejo Municipal de Política Urbana (Brasil)
CO2 – Dióxido de carbono
COAG (del inglés *Council of Australian Governments*) – Consejo de los gobiernos australianos
Codeter (del portugués *Colegiado de Desenvolvimento Territorial*) – Consejo para el desarrollo territorial sostenible
COG – Consejos de Gobierno
COP –Conferencia de las Partes
COP21 –Conferencia de París de 2015 sobre el clima
CPER (del francés *Contrats Plan Etat-Régions*) – Contratos de planificación Estado-Región
CPR – Asociación regional de Calgary
CTME – Confederación de ciudades y municipios de pequeño tamaño de la Unión Europea
CUDRR+R (del inglés *Centre for Urban Disaster Risk Reduction Resilience*) – Centro para la resiliencia y reducción del riesgo urbano

D

DACF (del inglés *District Assemblies Common Fund*) – Fondo común de las asambleas de Distrito (Ghana)
DEL – Desarrollo económico local
DIY (del inglés *Do It Yourself*) – «háztelo tú mismo»
DKI Jakarta – Región Especial de Yakarta Capital (Indonesia)

E

EAU – Emiratos Árabes Unidos
ECOWAS (del inglés *Economic Community of West African States*) – Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EDAA – Empresa de Desarrollo Agro-Industrial de Antioquia (Colombia)
EDP (del inglés *Economic Development Partnership*) – Alianza para el Desarrollo Económico de Ciudad del Cabo (Sudáfrica)
EEUU – Estados Unidos de América
ENDS – Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible
EPCI (del francés *Établissement Public de Coopération Intercommunale*) – Institución de Cooperación Intermunicipal (Francia)
ESPON (del inglés *European Spatial Planning Observation Network*) – Observatorio en Red de Ordenamiento del Territorio Europeo
ETD – Enfoque territorial del desarrollo
ETDL – Enfoque Territorial para el Desarrollo Local
EIE – Fondo Estructural y de Inversión Europeo

F

FALP – Foro Mundial de Autoridades Locales Periféricas
FAROS – Fábricas de Artes y Oficios, Ciudad de México (México)
FC – Fondo de Cohesión
FEDER – Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Fiplan – Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Financiación (Brasil)
FMI – Fondo Monetario Internacional
FSE – Fondo Social Europeo
FUNBIO – Fondo brasileño para la biodiversidad

G

GAL – Grupos de acción local
GDS (del inglés *Growth and Development Strategy*) – Estrategia de crecimiento y desarrollo (Sudáfrica)
GEI – Gases de efecto invernadero
GIZ (del alemán *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) – Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GLA (del inglés *Greater London Authority*) – Autoridad del Gran Londres
GM – Gobernanza multinivel
GOLD – Informe anual del Observatorio Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización
GPC (del inglés *Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories*) – Protocolo Mundial para los Inventarios Comunitarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
GPS – Sistema de posicionamiento global
GRW – Comisión Conjunta para el Mejoramiento de la Estructura Económica Regional (Alemania)
GTF (del inglés *Global Taskforce of Local and Regional Governments*) – *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales
GTP (del inglés *growth and transformation plan*) – Plan de crecimiento y transformación
GTT – Grupos de Trabajo Territoriales
GW-Terrain (del inglés *Municipal Waterboard Terrain*) – Acuíferos municipales (Países Bajos)

H

HUD (del inglés *Housing and Urban Development*) – Desarrollo urbano y de vivienda

I

I+D – Investigación y desarrollo
IASP (del inglés *International Association of Science Parks and Areas of Innovation*) – Asociación internacional de parques científicos y áreas de innovación
ICES – Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
ICLEI (del inglés *International Council for Local Environmental Initiatives*) – Gobiernos locales por la sostenibilidad
IED – Inversión extranjera directa
IFAD (del inglés *International Fund for Agricultural Development*) – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IPCC (del inglés *Intergovernmental Panel on Climate Change*) – Panel Internacional sobre el Cambio Climático
ISO (del inglés *International Organization for Standardization*) – Organización Internacional para la Estandarización
IUDF (del inglés *integrated urban development framework*) – Marco de desarrollo urbano integrado

J

JNNURM (del inglés *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission*) – Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru (India)

K

KZN – KwaZulu-Natal (Provincia de Sudáfrica)

L

LEADER (del francés *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) – Programa de apoyo a acciones de desarrollo de la economía rural
LGTBI – Lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales
LSE – London School of Economics (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres)

SIGLAS Y ACRONIMOS

M

MAREA – La Mar, una Estrategia para Asturias (España)
MEDSTAR – Estrategia de desarrollo metropolitano de la región de Arriyadh (Arabia Saudita)
Mercosur – Mercado Común del Sur
MEWA (del inglés *Middle East and West Asia*) – Oriente Medio y Asia Occidental
Mfcpole – Polo de competitividad Monastir-El Fejja (Túnez)
MIDUVI – Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Ecuador)
MIT (del inglés *Massachusetts Institute of Technology*) – Instituto Tecnológico de Massachusetts
MITI – Instituto Internacional de Formación de Metrópolis
MIVAH – Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Costa Rica)
MIVIVIENDA – Fondo Nacional para la Vivienda (Perú)
MPO (del inglés *Metropolitan Planning Organizations*) – Organizaciones de planificación metropolitana
MRC – Municipalidades regionales de condado (Quebec, Canadá)
MTR (del inglés *Mass Transit Railway*) – Sistema ferroviario de masas (Hong Kong)

N

NCGRT (del inglés *National Centre for Groundwater Research and Training*) – Centro australiano para la investigación y formación sobre las aguas subterráneas
NITI (del inglés *National Institution for Transforming India*) – Institución nacional para la transformación de India
NIUPLAN – Plan director de desarrollo urbano integrado de Nairobi (Kenia)
NOAA (del inglés *National Oceanic and Atmospheric Administration*) – Administración nacional oceánica y atmosférica (Estados Unidos)
Nrg4SD (del inglés *Network of Regional Governments for Sustainable Development*) – Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible
NUTS (del inglés *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) – Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas

O

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIDP – Observatorio Internacional de Participación Democrática
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OMS – Organización Mundial de la Salud
ONG – Organización no gubernamental
ONU – Organización de las Naciones Unidas
ONU-CESPAP – Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
ONU-DAES – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat – Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ORU-FOGAR (del inglés *United Regions Organization-Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions*) – Organización de las Regiones Unidas-Foro de Gobiernos Regionales y asociación Mundial de Regiones.
OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil

P

PAC – Política agrícola común (Unión Europea)
PACA – Región de Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia)
PALMA – Asociación de pequeñas municipalidades de North Cotabato (Filipinas)
PDGS (del inglés *Provincial Growth and Development Strategy*) – Estrategia Provincial de Crecimiento y Desarrollo de KwaZulu-Natal (Sudáfrica)
PGDP (del inglés *Provincial Growth and Development Plan*) – Plan Provincial de Crecimiento y Desarrollo de KwaZulu-Natal (Sudáfrica)
PIB – Producto Interior Bruto
PLAM 2035 – Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano para Lima y Callao (Perú)
PMB – Programa de mejoramiento de barrios
PND – Programa Nacional de Desarrollo (Colombia)
PNDU – Política nacional de desarrollo urbano (África)
PNU – Políticas nacionales urbanas
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POD – Planes de Ordenamiento Departamental Modernos (Colombia)
POT – Planes de Ordenamiento Territorial
PPAnet – Plan estratégico plurianual para mejorar la accesibilidad a internet (Brasil)
PPAs (del portugués *Planos Plurianuais*) – Planes estratégicos sectoriales de carácter plurianual (Brasil)
PPP – Alianzas Público-Privadas
PPPP – Alianzas Público-Privadas-Ciudadanas
PTD – Planes territoriales subregionales

R

RAI (del inglés *Regional Authority Index*) – Índice sobre grado de descentralización de la autoridad regional
RDA – República Democrática de Alemania
REMURPE – Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RIS3 (del inglés *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*) – Estrategias de innovación orientadas a una especialización inteligente
RMSP (del portugués *Região Metropolitana de São Paulo*) – Región metropolitana de Sao Paulo
RSE – Responsabilidad Social Empresarial

S

SABESP (del portugués *Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo*) – Compañía de Saneamiento básico del Estado de Sao Paulo
SACN (del inglés *South African Network of Cities*) – Red Sudafricana de Ciudades
SDI (del inglés *Slum Dwellers International*) – Asociación internacional de habitantes de barrios precarios
SEBRAE (del portugués *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*) – Servicio brasileño de apoyo a las pequeñas y medianas empresas
SICA – Sistema de Integración Centroamericana
SLCDE – Sistemas de limitación y comercialización de los derechos de emisión de carbono
SMDU – Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de Sao Paulo (Brasil)
SMG (del inglés *Seoul Metropolitan Government*) – Gobierno Metropolitano de Seúl
SPARC (del inglés *Society for the Promotion of Area Resource Centers*) – Sociedad para la promoción de centros de recursos de área
SPL – Sistemas de producción locales
SRADDET (del francés *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*) – Plan maestro regional para el desarrollo sostenible, la ordenación de los usos del suelo y la igualdad territorial
SRDEII (del francés *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*) – Plan regional de desarrollo económico, innovación e internacionalización
SRI –Estrategia regional de innovación

T

TEN (del inglés *Trans-European Networks*) – Red Trans-Europea
TIC – Tecnologías de la información y de la comunicación
Tis – territorios de Identidades (Brasil)
TL (del inglés *Territorial levels*) – Niveles territoriales
TLCAN-NAFTA – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TOD (del inglés *Transit-oriented development*) – Planificación del tránsito en el desarrollo

U

UE – Unión Europea
UEMOA (del francés *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*) – Unión Económica y Monetaria del África Occidental
ULB (del inglés *Urban Local Bodies*) – Entidades locales urbanas
UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD (del inglés *United Nations Conference on Trade and Development*) – Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo
UNESCO (del inglés *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)* – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNISDR (del inglés *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*) – Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
URBACT – Programa de Cooperación Territorial Europea (Unión Europea)

W

WIEGO (del inglés *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*) – Mujeres en el empleo informal: globalización y organización (Mundial)

Z

ZAE – Zona de agro-exportación
ZEE – Zona económica especial
ZEE – Zona económico-ecológica (Brasil)
ZEI – Zonas económica de especial interés
ZFI – Zona franca industrial
ZMC (del inglés *Zurich Metropolitan Conference*) – Conferencia Metropolitana de Zúrich



INTRODUCCIÓN

1.

LAS AGENDAS MUNDIALES DE DESARROLLO Y LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

Las tres ambiciosas agendas adoptadas recientemente por la comunidad internacional –la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana– suponen profundos cambios en nuestros sistemas económicos, culturales y políticos para alcanzar sociedades prósperas, seguras, ecológicamente sostenibles y en paz. En estas agendas se reconoce, por primera vez, que la urbanización representa un desafío y una oportunidad para el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Durante los últimos años los gobiernos locales y regionales han participado activamente en los debates internacionales defendiendo una agenda de cambio, integradora y universal, que valorice las experiencias locales, que sea realista y respetuosa de las necesidades de las generaciones futuras. Asimismo, han sostenido que para conseguir que las sociedades sean democráticas, pacíficas y sostenibles se necesita una nueva gobernanza mundial más democrática y transparente, un mayor compromiso nacional, instituciones abiertas y sólidas y gobiernos locales y territoriales que rindan cuentas y sean competentes. Las instituciones locales, por su parte, deben ser capaces de dar respuesta a las necesidades de la gente, de trabajar para superar las desigualdades, de proteger la sostenibilidad y de guiarse siempre por el interés público. Como resultado de esta contribución al debate mundial, en estas agendas se reconoce de forma más explícita el papel de los gobiernos locales y regionales, de las ciudades y de los territorios.

Son varios los hitos que fueron gestando este proceso: el primero, la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2004, tras muchos años de diálogo entre los dirigentes locales y regionales de todo el mundo. Los gobiernos locales y regionales compartían la convicción que era necesaria una organización mundial que defendiera la autonomía local democrática y promoviera de forma conjunta los valores, objetivos e intereses de todos los gobiernos locales y regionales, sea cual sea su forma y tamaño.

Otro paso decisivo fue la creación, en 2013, de la *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (GTF, según sus siglas en inglés), que aunó a las principales redes internacionales de gobiernos locales para defender sus intereses en los procesos políticos internacionales, empezando por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. **En los últimos años, el GTF se ha convertido en el principal portavoz de las autoridades locales y regionales y de sus asociaciones, redes, organizaciones hermanas y colaboradores ante la comunidad internacional y, en particular, ante la ONU**.

La Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, siguiendo la experiencia de Hábitat II, podría facilitar una nueva fase de diálogo institucionalizado, aún más amplia, entre el sistema de Naciones Unidas y los líderes de los gobiernos sub-nacionales para el cumplimiento de las agendas mundiales.

Los gobiernos locales y regionales han realizado esfuerzos extraordinarios para poder desempeñar un papel relevante en un nuevo sistema de gobernanza mundial. Se han unido para intercambiar experiencias a nivel global, se han comprometido a cumplir metas de desarrollo específicas y han fomentado la solidaridad en todo el mundo mediante la creación de sistemas de aprendizaje, intercambio técnico y mecanismos de consulta sobre prioridades compartidas.

La Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, siguiendo la experiencia de Hábitat II, podría facilitar una nueva fase de diálogo institucionalizado, aún más amplia, entre el sistema de Naciones Unidas y los líderes de los gobiernos subnacionales para el cumplimiento de las agendas mundiales

2.

LA TRANSFORMACIÓN DEL PANORAMA URBANO: METRÓPOLIS, CIUDADES, PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y TERRITORIOS

Durante el próximo medio siglo se conformará un nuevo sistema urbano mundial. Será uno de las mayores cambios en la historia de la humanidad

En los veinte años transcurridos desde Hábitat II, el mundo ha experimentado grandes cambios. La globalización, las transformaciones del mercado de trabajo, el impacto de las nuevas tecnologías y la reducción de la pobreza extrema se acompañaron de un aumento de las desigualdades, del empobrecimiento del medio ambiente y de la biodiversidad, generando un creciente malestar social. Al mismo tiempo, el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización han reconfigurado nuestras sociedades y el panorama urbano. La crisis económica mundial iniciada en 2007 marcó el fin de un ciclo económico. Se espera que a corto y medio plazo la economía mundial crezca, pero de manera irregular, mientras que el crecimiento de las ciudades y de las economías urbanas será probablemente más dinámico.

La mayoría de la población mundial vive actualmente en las ciudades. Los datos son elocuentes: en 1950, el 30% de la población mundial era urbana, porcentaje que aumentó hasta el 54% en 2014 y que se prevé alcance el 60% en 2030 y el 66% en 2050. Durante una primera ola de urbanización, entre 1750 y 1950, 400 millones de personas pasaron a vivir en las ciudades, en especial en el hemisferio Norte[1]. En 1950 se inició un nuevo proceso, denominado «segunda ola de urbanización» –que afecta sobre todo al hemisferio Sur. Se espera que en menos de un siglo casi cuatro mil millones de personas pasen a residir en entornos urbanos. La figura 1 presenta una imagen global de la distribución actual de las ciudades en el mundo.

El ritmo de esta transformación se mantendrá en las dos o tres próximas décadas. Según la revisión de 2014 del informe *Perspectivas de urbanización mundial* de Naciones Unidas, se prevé que la población urbana aumentará en 2.400 millones de habitantes antes de mediados de este siglo (de 3.900 millones a 6.300 millones, sobre un total de 9.700 millones de personas). Las regiones del mundo predominantemente rurales se transformarán progresivamente en sociedades urbanas. Es decir, que durante el próximo medio siglo se conformará un nuevo sistema urbano mundial. Será uno de las mayores cambios en la historia de la humanidad.

Las zonas urbanas cubren desde pequeños asentamientos hasta las megalópolis, pasando por las ciudades intermedias. En la actualidad hay 34 megalópolis (asentamientos de más de 10 millones de habitantes) en el mundo, de las cuales hay una (Tokio) que tiene más de 30 millones de habitantes y otras ocho cuya población supera los 20 millones (destaca Nueva Delhi con 25 millones). Se prevé que en 2030 existan 41 megalópolis. Al mismo tiempo, aumenta el número de ciudades intermedias (entre 50.000 y un millón de habitantes); pero a pesar de su indiscutible importancia no reciben la atención adecuada en la literatura internacional sobre los procesos de urbanización. Todas las ciudades, desde las más pequeñas

hasta la megalópolis, están interconectadas a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, de la economía y de las redes de transporte configurando una inmensa trama mundial.

Sin embargo, estos cambios en el panorama urbano afectan a las personas de forma muy desigual. La riqueza mundial está muy concentrada: el 1% de la población concentra más recursos que todo el resto de la población mundial[2]. Las desigualdades también se manifiestan en el territorio: seiscientas ciudades concentran más del 60% del PIB mundial[3]. La mayor parte de las 500 metrópolis que existen actualmente forman parte de este grupo de ciudades, mientras que en paralelo aumenta la brecha entre las áreas metropolitanas.

Como se subraya en el capítulo sobre las áreas metropolitanas, en las metrópolis residen más de 1.600 millones de personas (el 41% de la población urbana total) y se prevé que acojan 600 millones de nuevos habitantes antes de 2030. Otros 1.400 millones de personas viven en ciudades intermedias, mientras que 896 millones residen en ciudades de menos de 50.000 habitantes (véase la tabla 1)[4].

Como se observa en la figura 1 y la tabla 1, la región Asia-Pacífico (en particular, Asia Oriental) domina el sistema urbano mundial: allí se concentra el 47% de la población urbana, el 45% de las metrópolis y el 47% de las ciudades intermedias. La segunda región en número de personas que viven en zonas urbanas es América Latina y el Caribe, que aporta el 13% de la población urbana mundial, el 14% de las ciudades metropolitanas y el 11% de las ciudades intermedias. África sigue de muy cerca (y terminará por superar a América Latina): acoge el 12% de la población urbana mundial, el 11% de las ciudades metropolitanas y el 12% de las ciudades intermedias. Europa, América del Norte, Eurasia y la región de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA) representan en conjunto el 28% de la población urbana del mundo (10%, 7%, 5% y 6% respectivamente) y concentran el 30% tanto de las áreas metropolitanas como de las ciudades intermedias del mundo.

Las tendencias actuales están transformando el equilibrio entre y dentro de las regiones. El Sur Global, en particular Asia y Africa, completará en pocas décadas su transición hacia una economía urbanizada. Se espera que cerca del 37% del crecimiento de la población urbana previsto para 2050 se concentre en tres países: China, India y Nigeria, cuya población urbana se calcula que aumentará en 404 millones, 292 millones y 212 millones de habitantes respectivamente. Se prevé que la población urbana de África pase de 400 millones en 2010 a 1.200 millones en 2050.

En este contexto, la tradicional dicotomía urbano-rural se hace cada vez menos apropiada para entender el mundo. La relación entre las zonas rurales y las urbanas está evolucionando; ambas son cada vez más interdependientes y las fronteras entre ellas se difuminan. Las conexiones urbano-rurales se refuerzan a través de los flujos estacionales regulares de población desde las áreas rurales a las urbanas y viceversa, y por la dependencia creciente de muchos pueblos a las remesas de las personas emigradas a la ciudad. Al mismo tiempo, los barrios informales de las zonas urbanas reproducen el patrón rural típico de asentamientos dispersos. En los países desarrollados, por otra parte, la instalación de habitantes de las ciudades en pueblos y zonas rurales crea un nuevo fenómeno, la «rururbanización».

Las repercusiones materiales, económicas y sociales de esta transformación urbano-rural son impactantes. En el trienio 2011-2013, China utilizó más cemento que el consumido por Estados Unidos en todo el siglo XX[5]. Puesto que China está en la mitad de su proceso de urbanización y que la India solo ha recorrido la cuarta parte, y que además se prevé que la población urbana de África aumentará en 800 millones de personas hacia 2050, es evidente que los recursos necesarios, así como las consecuencias sociales y ambientales de estos cambios son inmensos pero no totalmente conocidos.

En el trienio 2011-2013, China utilizó más cemento que el consumido por Estados Unidos en todo el siglo XX

Los retos creados por el modelo actual de desarrollo crea nuevas oportunidades pero también genera nuevas amenazas sociales y políticas. El proceso de urbanización presenta una correlación positiva con el aumento de los ingresos y la mejora de los indicadores del desarrollo humano[6]. Sin embargo, este modelo también tiene consecuencias negativas sobre el medio ambiente: agotamiento de los recursos naturales, empobrecimiento de la biodiversidad, cambio climático e impacto cada vez mayor de los desastres naturales sobre las ciudades y los territorios. **Para conseguir un desarrollo sostenible son fundamentales nuevos patrones de consumo y de producción, pero el tiempo disponible para realizar los cambios necesarios y evitar un daño irreparable al planeta apremia**. De no gestionar adecuadamente el crecimiento urbano inminente, los costes para el mundo serán excesivos y casi imposibles de revertir. Los próximos veinte años serán decisivos: necesitamos con urgencia un cambio profundo en nuestro modo de enfocar el desarrollo.

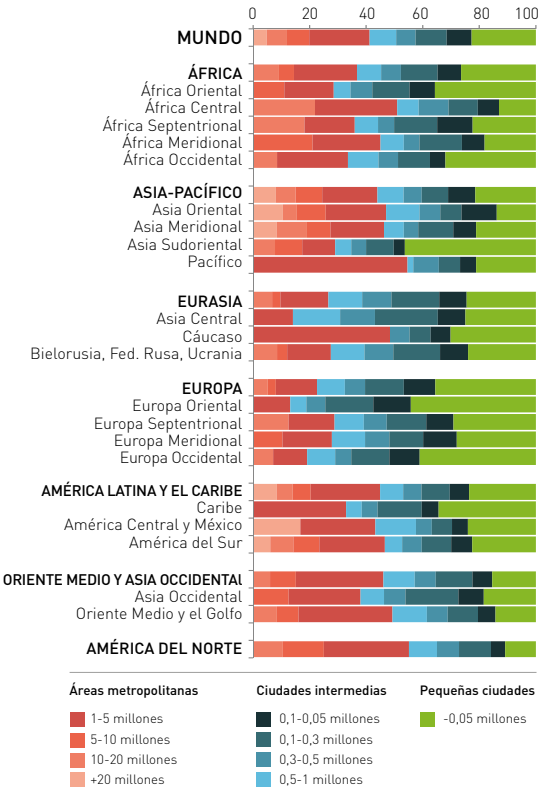
Las repercusiones del desarrollo urbano sobre la distribución espacial de la población y la forma y función de las ciudades y territorios se analiza con mayor profundidad en cada uno de los capítulos de este informe, dónde se brindan datos tanto cuantitativos como cualitativos del panorama general del sistema urbano mundial que complementan las cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de Naciones Unidas[7].

Figura 1 **Mapa mundial de áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Porcentaje de la población urbana que vive en pequeñas ciudades (menos de 50.000 habitantes)**

Fuente: CGLU-UNESCO CIMES.



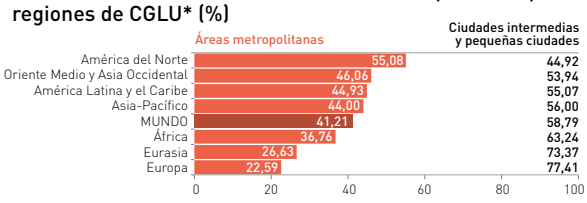
Distribución de la población urbana mundial por tamaño de aglomeración y por regiones de CGLU* (%)



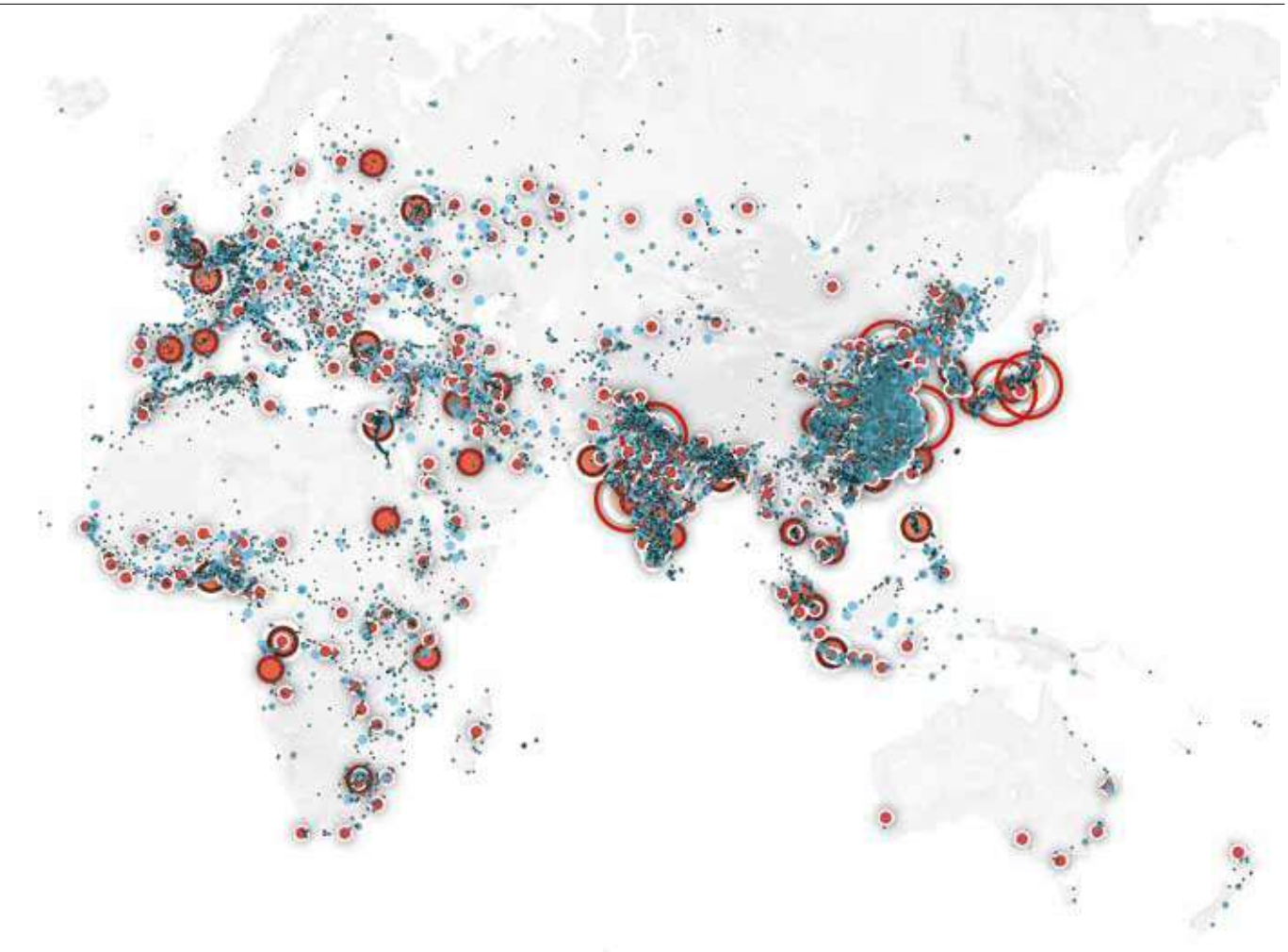
Población urbana residiendo en áreas metropolitanas por país (%)



Población urbana residiendo en áreas metropolitanas por regiones de CGLU* (%)



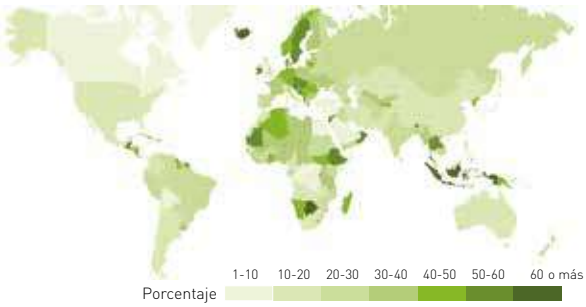
* Para la definición de CGLU de las regiones del mundo, y los países que comprenden, por favor consúltese el anexo metodológico al final del informe.



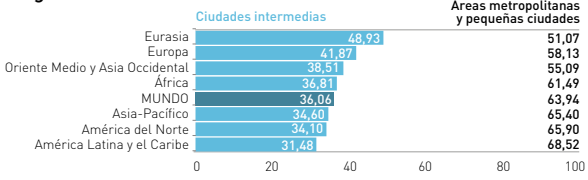
Población urbana residiendo en ciudades intermedias por país (%)



Población urbana residiendo en pequeñas ciudades por país (%)



Población urbana residiendo en ciudades intermedias por regiones de CGLU* (%)



Población urbana residiendo en pequeñas ciudades por regiones de CGLU* (%)

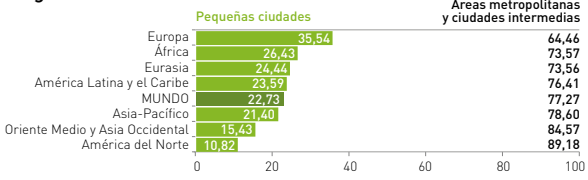


Tabla 1 **Población urbana en áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeñas por regiones** (número de ciudades, habitantes, % de habitantes por tipo de asentamiento / población urbana total por región, % de habitantes por tipo de asentamiento / población mundial de ese tipo de asentamiento). Población urbana por regiones (% de la población total y % de la población urbana mundial).

	ÁREAS METROPOLITANAS TOTAL: >1 millón				CIUDADES INTERMEDIAS TOTAL: 50.000-1 millón			
	N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN	N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN
MUNDO	**503**	**1.626.455.969**	**41,2**	**100**	**8.923**	**1.423.282.594**	**36,1**	**100**
ÁFRICA	**56**	**174.542.526**	**36,8**	**10,7**	**1.086**	**174.780.249**	**36,8**	**12,3**
África Oriental	9	26.406.855	28,5	15,1	227	33.167.268	35,8	19,0
África Central	9	26.973.726	51,0	15,5	112	19.048.707	36,0	10,9
África Septentrional	9	37.050.671	35,9	21,2	311	43.060.544	41,7	24,6
África Meridional	11	31.995.988	45,1	18,3	165	26.077.191	36,7	14,9
África Occidental	18	52.115.286	33,6	29,9	271	53.426.539	34,4	30,6
ASIA-PACÍFICO	**228**	**816.690.744**	**44,0**	**50,2**	**4.222**	**642.118.740**	**34,6**	**45,1**
Asia Oriental	125	456.085.052	47,0	55,8	2.538	379.768.911	39,1	59,1
Asia Meridional	72	258.020.116	46,3	31,6	1.232	181.362.974	32,6	28,2
Asia Sudoriental	25	87.213.961	29,0	10,7	407	74.146.549	24,7	11,5
Pacífico	6	15.371.615	54,6	1,9	45	6.840.306	24,3	1,1
EURASIA	**24**	**47.996.875**	**26,6**	**3,0**	**515**	**88.190.658**	**48,9**	**6,2**
Asia Central	2	3.773.793	14,1	7,9	88	16.332.914	61,0	18,5
Cáucaso	3	4.565.562	48,4	9,5	17	2.024.884	21,5	2,3
Bielorusia, Fed. Rusa, Ucrania	19	39.657.520	27,5	82,6	410	69.832.860	48,5	79,2
EUROPA	**36**	**91.301.788**	**22,6**	**5,6**	**1.136**	**169.249.369**	**41,9**	**11,9**
Europa Oriental	5	7.843.649	13,2	8,6	192	25.373.002	42,6	15,0
Europa Septentrional	9	23.711.968	28,8	26,0	214	34.610.407	42,1	20,4
Europa Meridional	10	30.658.603	27,9	33,6	325	48.616.049	44,2	28,7
Europa Occidental	12	29.087.568	19,1	31,9	405	60.649.911	39,8	35,8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	**68**	**225.398.998**	**44,9**	**13,9**	**961**	**157.919.149**	**31,5**	**11,1**
Caribe	4	9.985.468	32,9	4,4	65	9.931.491	32,7	6,3
América Central y México	19	54.401.324	43,3	24,1	203	41.103.031	32,7	26,0
América del Sur	45	161.012.206	46,6	71,4	693	106.884.627	30,9	67,7
ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL	**40**	**108.679.404**	**46,1**	**6,7**	**502**	**90.863.612**	**38,5**	**6,4**
Asia Occidental	9	25.420.383	38,0	23,4	182	29.229.625	43,6	32,2
Oriente Medio y el Golfo	31	83.259.021	49,3	76,6	320	61.633.988	36,5	67,8
AMÉRICA DEL NORTE	**51**	**161.845.634**	**55,1**	**10,0**	**501**	**100.160.817**	**34,1**	**7,0**

Fuente: adaptado de DAES – Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects*, y fuentes adicionales. Para más detalles ver anexo metodológico al final de la versión completa de GOLD IV

PEQUEÑAS CIUDADES TOTAL : <50.000				POBLACIÓN URBANA TOTAL			
N.º	POBLACIÓN	% URBANA	% REGIÓN	POBLACIÓN	% REGIÓN	% MUNDIAL	
-	896.875.227	22,7	100	3.945.834.361	54,1	100	MUNDO
-	125.441.341	26,4	14,0	474.764.116	40,6	12,0	ÁFRICA
-	33.017.360	35,7	26,3	92.591.482	25,8	19,5	África Oriental
-	6.878.471	13,0	5,5	52.900.904	43,9	11,1	África Central
-	23.029.318	22,3	18,4	103.140.533	55,8	21,7	África Septentrional
-	12.888.827	18,2	10,3	70.962.006	44,6	14,9	África Meridional
-	49.627.365	32,0	39,6	155.169.190	44,9	32,7	África Occidental
-	397.189.134	21,4	44,3	1.855.998.618	46,8	47,0	ASIA-PACÍFICO
-	134.472.127	13,9	33,9	970.326.090	60,1	52,3	Asia Oriental
-	117.532.505	21,1	29,6	556.915.595	33,1	30,0	Asia Meridional
-	139.235.824	46,3	35,1	300.596.334	47,5	16,2	Asia Sudoriental
-	5.948.679	21,1	1,5	28.160.599	71,5	1,5	Pacífico
-	44.060.175	24,4	4,9	180.247.708	64,6	4,6	EURASIA
-	6.659.873	24,9	15,1	26.766.580	40,5	14,8	Asia Central
-	2.842.504	30,1	6,5	9.432.950	55,8	5,2	Cáucaso
-	34.557.798	24,0	78,4	144.048.178	73,5	79,9	Bielorusia, Fed. Rusa, Ucrania
-	143.628.331	35,5	16,0	403.400.059	73,8	10,2	EUROPA
-	26.354.120	44,2	18,3	59.570.771	61,7	14,8	Europa Oriental
-	23.966.044	29,1	16,7	82.288.420	81,3	20,4	Europa Septentrional
-	30.789.450	28,0	21,4	109.284.672	70,0	27,1	Europa Meridional
-	62.518.717	41,1	43,5	152.256.196	78,9	37,7	Europa Occidental
-	118.350.166	23,6	13,2	501.668.313	79,7	12,7	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
-	10.427.631	34,4	8,8	30.344.590	71,0	6,0	Caribe
-	30.204.410	24,0	25,5	125.708.765	73,1	25,1	América Central y México
-	77.718.125	22,5	65,7	345.614.958	83,3	68,9	América del Sur
-	36.410.273	15,4	4,1	235.953.289	67,8	6,0	ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL
-	12.316.193	18,4	33,8	66.966.201	60,1	28,4	Asia Occidental
-	24.094.079	14,3	66,2	168.987.088	71,5	71,6	Oriente Medio y el Golfo
-	31.795.807	10,8	3,5	293.802.258	82,0	7,4	AMÉRICA DEL NORTE

3.

PRINCIPIOS DE NUESTRA AGENDA

GOLD IV se fundamenta en un conjunto de principios y observaciones basados en la experiencia de los gobiernos locales y regionales desde Hábitat II. La aceptación de los actuales desafíos del desarrollo y el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales en las agendas mundiales representan una oportunidad para iniciar una nueva etapa de la gobernanza internacional, potenciar las colaboraciones existentes y estudiar nuevos mecanismos que fomenten la participación de todos los actores. En esta nueva etapa se debería reconocer la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales en la gestión de los bienes públicos que son imprescindibles para para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No obstante, esta nueva fase debe apoyarse en el acervo anterior y en un balance claro de los resultados, logros y proyectos inacabados de la Agenda de Hábitat II (ver cuadro a la izquierda). El principal punto débil de la Agenda de Hábitat II ha sido la indefinición de los medios para su implementación. El compromiso de esa agenda de apoyar a los gobiernos locales y fortalecer sus capacidades para desarrollar «asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización» permitió ciertos progresos, pero en su conjunto no logró canalizar el apoyo adecuado para los asentamientos urbanos y territorios.

CGLU y la *Global Taskforce* definieron siete prioridades para la Nueva Agenda Urbana:

1. **Fortalecer los gobiernos locales y regionales, su legitimidad** y dotarlos de amplias competencias para poder impulsar un desarrollo inclusivo y sostenible.
2. **Utilizar la planificación estratégica** para asegurar una visión compartida del desarrollo de las ciudades y de los asentamientos humanos.
3. **Renovar el contrato social** y poner el «derecho a la ciudad» en el centro de la Nueva Agenda Urbana (véase el cuadro 3.2).
4. **Liberar el potencial de los gobiernos locales** para promover políticas económicas y ambientales sostenibles y para proteger el medioambiente.
5. **Reflexionar sobre los sistemas de financiación local** para conseguir que la gestión de las ciudades y de los territorios sea más sostenible.

CUADRO 3.1 AGENDA DE HÁBITAT II: RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN

En Estambul, en 1996, la ONU y sus Estados miembros reconocieron a las autoridades locales como los **«colaboradores más cercanos» para poner en práctica la Agenda de Hábitat y consideraron que la «descentralización efectiva de las responsabilidades»** en los gobiernos locales era una medida imprescindible para conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles[8]. En 2007 se dio un paso más con la adopción, por parte del Consejo de Administración de ONU-Hábitat, de las *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*. En 2009, por último, se adoptaron las *Directrices internacionales sobre acceso universal a los servicios básicos*[9].

En este informe, **por descentralización se entiende la existencia de autoridades locales, distintas de las autoridades administrativas desconcentradas del Estado y que poseen un cierto grado de autonomía conforme al ordenamiento jurídico nacional**. Estas autoridades descentralizadas tienen sus propios recursos, competencias y capacidades para hacer frente a sus responsabilidades, así como una legitimidad respaldada por estructuras locales representativas, electas democráticamente, que definen cómo se ejerce el poder y rinden cuentas ante la ciudadanía de su jurisdicción[10].

6. **Mejorar la capacidad de los gobiernos locales y regionales para gestionar los riesgos y las crisis.**
7. **Dar voz y voto a los gobiernos locales y regionales en los espacios de decisión mundiales** y cooperar de forma solidaria.

La Nueva Agenda Urbana debe promover la implementación de políticas urbanas sostenibles, **reforzar aún más la dimensión urbana dentro de la Agenda 2030 y fomentar su «localización».** Para ser realmente transformadora, esta agenda debe crear un entorno favorable para la descentralización y, así, hacer posible que los gobiernos locales y regionales puedan movilizar todo su potencial. Para garantizar que se aprovechan los recursos y las capacidades de todos es imprescindible promover una gobernanza que favorezca la cooperación entre todos los niveles de gobiernos (gobernanza multinivel) y facilite involucrar a todos los actores (multi-actor).

Al mismo tiempo, la agenda debería garantizar el respeto de los derechos humanos y sociales y promover que los habitantes puedan participar directamente en la «creación colectiva» de la ciudad y los territorios a los que aspiran. En 2011, CGLU adoptó la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad* como base de este nuevo contrato social entre las personas y las autoridades locales y regionales (ver recuadro sobre la Carta Agenda Mundial).

Las agendas de desarrollo deberían movilizar los recursos necesarios para responder a las necesidades de la población y abordar los graves problemas de vivienda, servicios básicos e infraestructuras urbanas. La financiación local es motivo de preocupación tanto en los países desarrollados como en desarrollo[11]: se calcula que se precisará una inversión de 57 billones de dólares para responder a las necesidades de infraestructuras básicas en todo el mundo. Con las tasas de inversión actuales, se necesita un incremento de la inversión en más de 1 billón de dolares anuales para dar respuesta a estas necesidades[12]. Estas cantidades suponen movilizar el 3,8% del PIB en los países del Norte y el 6,6% del PIB en los

CUADRO 3.2 CARTA-AGENDA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

El **«derecho a la ciudad»** se ha convertido en un común denominador para los movimientos sociales, ONG y funcionarios gubernamentales alrededor del cual se aglutinan numerosos anhelos y peticiones para que los asentamientos urbanos sean más inclusivos, armoniosos y solidarios. Este enfoque (asumido, por ejemplo, por muchas ciudades brasileñas, así como en la constitución de la Ciudad de México) ofrece un marco global en el que integrar derechos sociales reconocidos a todos los habitantes urbanos, dando cabida a las distintas expectativas y metas fijadas por los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

Las **Disposiciones generales** de la carta son: 1) Derecho a la ciudad para todos sus habitantes con condiciones adecuadas de vida, 2) Derecho a la democracia participativa, 3) Derecho a la paz cívica y a la seguridad en la ciudad, 4) Derecho a la igualdad de mujeres y hombres, 5) Derechos para los niños y niñas, 6) Derecho al acceso a servicios públicos básicos, 7) Libertad de conciencia y religión, opinión e información, 8) Derecho de reunión, asociación y sindicación, 9) Derechos culturales, 10) Derecho a la vivienda y al domicilio, 11) Derecho al agua potable y a la alimentación, 12) Derecho al desarrollo urbano sostenible.

Para acceder al documento completo, visite: www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial/articulo-1



Foto: Juan Antonio F. Segal - India Gate. Nueva Delhi (India).

CUADRO 3.3 SISTEMAS DE CIUDADES[14]

El estudio de los sistemas urbanos se centra en los aspectos relacionales, las interacciones y las interdependencias entre las ciudades de un determinado territorio –a nivel regional, nacional e incluso mundial. Las ciudades, cuando se organizan en sistemas, tienden a presentar varios tipos de relaciones: 1) relaciones funcionales (intercambio físico de información, mercancías o personas), 2) relaciones jerárquicas (puesto que las ciudades forman parte de marcos institucionales regionales o nacionales y realizan funciones de gestión territorial), y 3) relaciones de competencia/sinergia. Las teorías económicas de los sistemas de ciudades tratan de explicar por qué las actividades de producción y consumo se concentran en ciertas zonas urbanas de distintas dimensiones y con diferentes actividades económicas, en vez de distribuirse de modo uniforme en el espacio. Las variables así analizadas suelen ser: funciones, ingresos, conectividad, productividad y calidad de vida, especialización o diversificación, entre otras. Los sistemas de ciudades están profundamente arraigados en la historia de los países y territorios. Estas características que generalmente son el resultado del tiempo permiten reconocer y clasificar la manera de organizarse. Hay varias palabras claves que definen la mayoría de los sistemas de ciudades estudiados y analizados en este informe: sistemas de ciudades monocéntricos, bicéntricos y policéntricos, por ejemplo.

países del Sur[13]. Para ello, se requeriría de una iniciativa internacional para abordar la financiación de las ciudades, tema que será retomado en la conclusión final de este informe.

A lo largo del informe se estudian estas prioridades en el contexto de tres principales niveles de gobierno sub-nacionales: 1) áreas metropolitanas, 2) ciudades intermedias y 3) territorios (lo que incluye regiones, pequeñas ciudades y zonas rurales).

Se introduce asimismo el concepto de **enfoque territorial del desarrollo** para promover un cambio de paradigma en las estrategias nacionales de desarrollo y revisar los enfoques descendentes, centralizados, en favor de enfoques más más descentralizados o «territorializados» y basados en la colaboración. El informe insta a mejorar la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales para potenciar la cooperación y la solidaridad (en vez de la competencia) entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Como se sostiene a lo largo del informe, solo se podrán establecer relaciones de cooperación más estrechas entre los diferentes niveles de gobierno mediante una transformación radical en nuestra cultura de gobernanza –para sentar las bases de un **sistema urbano más integrado y equilibrado** y favorecer la **cohesión territorial** (ver recuadro sobre el sistema de ciudades).



Foto: Francesco Veronesi - Antananarivo (Madagascar)

4.
INFORME GOLD IV

Desde la publicación de su primera edición en 2008 (GOLD I), el *Informe mundial sobre descentralización y democracia local* (GOLD) se ha convertido en una referencia internacional para el análisis de los gobiernos locales. Las tres ediciones anteriores del informe GOLD contribuyeron a que se conozca mejor cómo han evolucionado la descentralización, la financiación local y el papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos en todo el mundo.

GOLD IV insta a reconocer el papel de los gobiernos locales y regionales para abordar los retos del proceso de urbanización y cumplir con las agendas de desarrollo mundiales. El informe pretende contribuir al debate mundial favoreciendo un enfoque territorial más integrador en lugar de los enfoques sectoriales tradicionales.

Durante los tres años de su preparación, el informe GOLD IV ha recogido el conocimiento y la experiencia de autoridades electas, académicos y técnicos regionales y locales, a través de colaboraciones directas y de consultas de ciudades metropolitanas (centro y periferias), ciudades intermedias, regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales. Estas contribuciones han proporcionado una visión más integradora del desarrollo, en línea con la realidad del gobierno local y regional y sus experiencias sobre el terreno.

Expertos y académicos con amplios conocimientos sobre la urbanización y sus desafíos, así como sobre las distintos tipos de entidades territoriales analizadas en este informe, han redactado cada uno de los capítulos apoyándose también en los resultados de talleres internacionales y consultas.

El primer capítulo, dedicado a las áreas metropolitanas, aborda la complejidad de la era metropolitana, que está reconfigurando el panorama urbano y el futuro de nuestras sociedades. Este estudio hace hincapié en el acelerado ritmo de transformación de las áreas metropolitanas y tiene como objetivo arrojar luz sobre su papel como motores del crecimiento, así como sobre las externalidades positivas y negativas de su desarrollo. A partir de la experiencia de las ciudades metropolitanas, el capítulo busca respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué modelos de gobernanza y financiación necesitan las metrópolis del siglo XXI?, ¿cuál es la base de una democracia metropolitana pujante?, ¿qué estrategias pueden utilizarse para favorecer el desarrollo económico junto a las nuevas formas de economía colaborativa y social?, ¿cuáles son los costes y los beneficios de una planificación inclusiva e integradora en comparación con el «urbanismo fragmentado» que favorece la segmentación social?, ¿cómo se puede fomentar la inclusión social y evitar la fragmentación espacial? y ¿cuál es el papel de las áreas metropolitanas en la construcción y difusión de nuevos patrones de producción y consumo que reduzcan su huella ambiental?

Como se sostiene en el informe, es en las áreas metropolitanas donde se libra la batalla por muchos de los principios recogidos en la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. Algunos de estos principios son la lucha contra las desigualdades y la marginación; el acceso universal a una vivienda digna, a los servicios básicos y a la cultura; y la protección de los derechos humanos, la igualdad entre mujeres y hombres y la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Pese a sus problemas y a su complejidad, es en las áreas metropolitanas donde se pueden generar nuevas alternativas para un futuro más inclusivo y sostenible. Si están bien organizadas, financiadas y empoderadas, pueden ser prósperas, inclusivas, seguras y sostenibles. Mediante análisis y ejemplos, este capítulo busca contribuir a un relato metropolitano para la Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales.

En el segundo capítulo, dedicado a las ciudades intermedias, se analizan los problemas, preocupaciones y oportunidades que afectan al desarrollo de este tipo de ciudades,

GOLD IV ha recogido el conocimiento y la experiencia de autoridades electas, académicos y técnicos regionales y locales

en tanto que nexo vital entre lo local y lo mundial, y como parte esencial de sistemas nacionales de ciudades que contribuyen a un desarrollo territorial más equilibrado e inclusivo.

Históricamente, las ciudades intermedias han contribuido de manera significativa a la cohesión territorial y a la integración de los territorios próximos (*hinterland*), en tanto que centros regionales proveedores de servicios administrativos y sociales, articuladores de las actividades económicas locales. En este capítulo se estudian las funciones de las ciudades intermedias, su desarrollo económico y físico y cómo afectan los cambios estructurales actuales a su capacidad de mantener su identidad y realizar su potencial de desarrollo. El análisis pone de relieve su apoyándose también «escala humana» y proximidad como fuente de una posible ventaja competitiva y los desafíos a los que se enfrentan para adaptarse a los cambios de la economía nacional y a los mercados mundiales o a los fenómenos migratorios. También se estudia el contraste entre numerosas ciudades intermedias prósperas que han sido capaces de innovar y de optimizar su papel, y aquellas que se han quedado rezagadas y tienen dificultades para garantizar un desarrollo sostenible y una vida mejor para sus habitantes.

Muchos de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana exigen un enfoque territorial más amplio

Por otra parte, se analiza el lugar que ocupan las ciudades intermedias en el marco más amplio del proceso de urbanización, mediante el estudio de la inserción de este tipo de ciudades en los distintos contextos regionales. Pese a su relevancia demográfica y territorial en los sistemas urbanos nacionales, las ciudades intermedias siguen siendo las grandes olvidadas de las agendas mundiales y de muchas estrategias nacionales de desarrollo. En este capítulo se explica por qué estas ciudades desempeñan un papel decisivo para conseguir un urbanismo «inclusivo, seguro y resiliente» (objetivo 11 de los ODS), fortalecer los vínculos urbano-rurales y promover a la vez sistemas urbanos más equitativos.

El tercer capítulo, dedicado a los territorios, proporciona un análisis multifacético del potencial de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales para apoyar un cambio de paradigma de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo y de la interdependencia urbano-rural. En él se explica la evolución reciente de los gobiernos regionales en diferentes regiones en el marco de procesos de descentralización y regionalización. También se demuestra que la necesidad de mejorar el potencial económico endógeno de los territorios favorece la emergencia de un enfoque territorial más integrador del desarrollo. Se analiza el papel creciente de los gobiernos regionales en la definición de estrategias regionales de desarrollo y su articulación con los planes y las políticas nacionales de desarrollo. Estas estrategias regionales se basan en iniciativas económicas innovadoras que fomentan el desarrollo local, así como numerosas y variadas experiencias de sostenibilidad ambiental, que van desde la adaptación al cambio climático y su mitigación hasta la seguridad alimentaria regional. Las poblaciones pequeñas y los municipios rurales también tienen la posibilidad de realizar importantes contribuciones al desarrollo socioeconómico, a la inclusión social y al bienestar, así como a la protección de los recursos naturales en el ámbito local. En este capítulo se analizan varios tipos de asociaciones urbano-rurales como ejemplos para superar las barreras institucionales y fortalecer el continuo urbano-rural.

Todos estos elementos apuntan a que las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales merecen una atención considerablemente mayor que la recibida hasta el momento y deberían ocupar una posición más destacada en las agendas de desarrollo económico, social y ambiental de los países desarrollados y en desarrollo. Como se reconoció durante el proceso preparatorio de Hábitat III, muchos de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana exigen un enfoque territorial más amplio. La implicación de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales es, por consiguiente, igual de decisiva que la de las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias.

El informe termina con una **conclusión** que aborda la situación mundial actual y los retos del desarrollo a los que se enfrenta la Nueva Agenda Urbana, vinculándolos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Mientras que en los capítulos anteriores

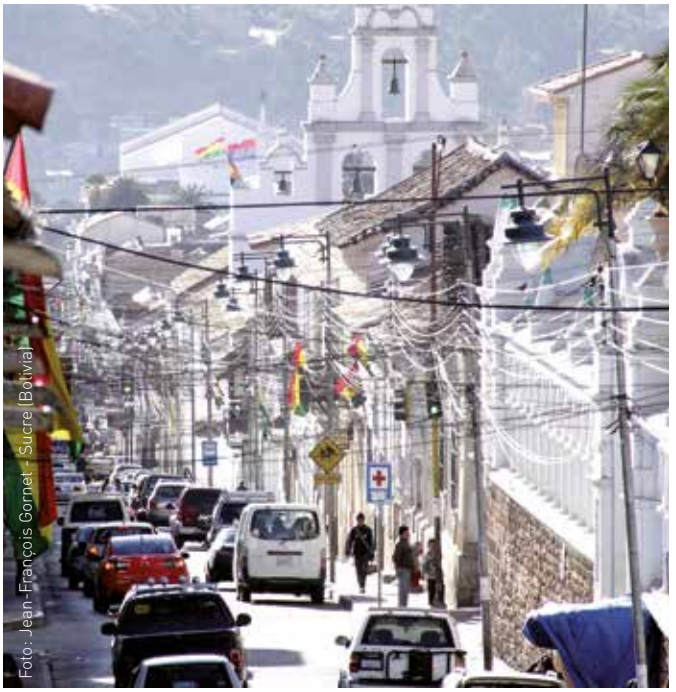


Foto : Jean-François Gornet - Sucre (Bolivia)

se describen los desafíos a los que se enfrentan los distintos tipos de asentamientos humanos y las soluciones necesarias, en el capítulo final estas respuestas se ubican en un marco más amplio, redefinido por los acuerdos internacionales adoptados recientemente.

En la conclusión se analiza la articulación de diferentes tendencias que amenazan la sostenibilidad futura y se propone situar la gobernanza territorial en el centro de las estrategias de desarrollo sostenible, así como promover la gobernanza democrática, la economía inclusiva, las infraestructuras sostenibles, formas espaciales no excluyentes y el respeto al medio ambiente.

Para fortalecer esta perspectiva territorial en las agendas mundiales, se revisan los «sistemas operativos» interdependientes –gobernanza, infraestructuras, usos del suelo, sistemas económicos y socioculturales– que deben alinearse para apoyar un cambio transformador del desarrollo urbano y territorial. Se insta a que las políticas nacionales de desarrollo integren las diferentes políticas sectoriales (urbanas, rurales y de infraestructuras) en estrategias nacionales coherentes que abarquen los diferentes niveles. Por último, se insta a identificar proyectos pilotos con potencial disruptivo para romper el continuismo y el actual status quo.

En cuanto a los desafíos relativos a la financiación de la Nueva Agenda Urbana, en la conclusión se señala que, aunque podría haber recursos disponibles suficientes, la necesaria reasignación de fondos y capital es una decisión de política pública. Se defiende una reforma exhaustiva del sector financiero, tanto internacional como nacional, a fin de que los objetivos transformadores de las agendas de desarrollo actuales sean viables y se puedan cumplir.

En el núcleo de su análisis, la conclusión retoma la idea de un nuevo contrato social entre la ciudadanía y las instituciones públicas locales. Este nuevo contrato social debe basarse en dos pilares relacionados entre sí: el «derecho a la ciudad» y la «coproducción» de la ciudad. El término coproducción hace referencia a los procesos colaborativos entre los movimientos sociales y las instituciones locales para construir de manera sistemática una visión compartida del alcance y de las dimensiones de los problemas, así como para diseñar una respuesta conjunta. La coproducción forma parte del marco, mucho más amplio, de la nueva gobernanza. Teniendo esto en cuenta, en la conclusión del informe se propone una serie de iniciativas para fomentar la co-gobernanza en el ámbito local.

Por último, en la parte final de GOLD IV se presentan los cimientos de la Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales para la próxima década, un conjunto de recomendaciones políticas para todos los actores y las partes interesadas del sistema de gobernanza local y regional. Esta agenda para las metrópolis, las ciudades y los territorios es la aportación de CGLU al debate mundial, así como una invitación a dar el siguiente paso: **promover alianzas basadas en políticas y acciones concretas para conseguir que las ciudades y los territorios sean prósperos, inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**



Foto: Davide Gorla - Mykines (Islas Feroe)

NOTAS

1 Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*.

2 Hardoon, Ayele, y Fuentes Nieva, *Una economía al servicio del 1%*. Véase también Piketty, *El capital en el siglo XXI*.

3 Dobbs et al., *Urban World*.

4 Por «área metropolitana» se entiende la aglomeración urbana de más de un millón de habitantes, teniendo en cuenta la zona urbana física contigua y el patrón de su mercado de trabajo. Por «ciudad intermedia» se entiende la aglomeración urbana con una población de entre 50.000 y un millón de habitantes (véanse definiciones más detalladas en la sección sobre áreas metropolitanas y ciudades intermedias). Las definiciones que se dan al término área urbana, así como a las distintas unidades territoriales, varían con frecuencia de una región a otra del mundo y dependen de factores como la unidad de análisis (p. ej., límites administrativos, funciones económicas o área edificada) o los umbrales de población. Por ejemplo, en Etiopía se considera área urbana toda localidad con más de 2.000 habitantes, mientras que en Japón un área urbana debe tener como mínimo 50.000 habitantes, al menos el 60% de las viviendas ubicadas en la zona edificada principal y un mínimo del 60% de su población ocupada en la industria, el comercio o algún otro tipo de actividad no agrícola.

5 WBGU - German Advisory Council on Global Change, *Humanity on the Move*.

6 Banco Mundial, «System of Cities».

7 Para ampliar la información sobre la metodología utilizada para elaborar las bases de datos, consúltese el anexo metodológico.

8. Hábitat II: *Declaración de Estambul*, punto 12; Agenda de Hábitat, art. 177.

9. Consejo de Administración del Programa Hábitat de la ONU: resolución 21/3, de 20 de abril de 2007, y resolución 22/8, de 3 de abril de 2009.

10. CGLU, *La descentralización y la democracia local en el mundo*, 319.

11 CGLU, *La financiación de los gobiernos locales*.

12 Dobbs et al., *Infrastructure Productivity*.

13 Gorelick, «Funding Capital-Intensive Urban Projects».

14 Véase también: http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/systemes-de-villes-systemes-urbains (fecha de acceso: 1 de agosto de 2016).





01.

ÁREAS METROPOLITANAS

LA COMPLEJIDAD DE LA ERA METROPOLITANA

1. INTRODUCCIÓN

La realidad del siglo XXI muestra que el mundo no está todavía lo suficientemente preparado ni adaptado para afrontar los desafíos de la «era metropolitana». La consolidación de un sistema urbano mundial cada vez más integrado, dominado por grandes ciudades, áreas metropolitanas, regiones y corredores urbanos está reorganizando el paisaje urbano y el futuro de nuestras sociedades. Algunas de estas tendencias plantean preguntas sobre la relación entre la urbanización y la globalización, sobre su impacto en los conflictos regionales, sobre el incremento de las desigualdades, sobre la sostenibilidad ambiental, las nuevas tecnologías o sobre las exigencias crecientes de la ciudadanía por una mayor democracia. A la luz de este proceso, la pregunta es: ¿cómo pueden contribuir las ciudades metropolitanas a una mayor prosperidad, equidad, seguridad y calidad de vida en un mundo cada vez más urbanizado, sin poner en peligro la renovación de los recursos naturales del planeta?

El ritmo y las formas de crecimiento urbano han exacerbado el fenómeno metropolitano. Como resultado de ello, muchas de las ciudades crecen desbordando sus límites municipales y otras fronteras político-administrativas. Al mismo tiempo, las áreas urbanizadas convergen creando mercados laborales unificados, con infraestructuras e intereses compartidos, creando áreas funcionales integradas *de facto*. Cada vez más, los habitantes de las áreas metropolitanas adoptan una visión o una identidad urbana compartida[1]. Sin embargo, los niveles superiores de gobierno reaccionan lentamente ante estos cambios y a la necesidad de revisar la gobernanza urbana de estas ciudades en expansión, para responder mejor a los movimientos de población y adaptar sus fronteras administrativas. Para gestionar este crecimiento y responder a los principios de las agendas mundiales de desarrollo adoptados por la comunidad internacional, y de los cuales depende el futuro de nuestro planeta, es fundamental que los Estados impulsen estrategias y adopten modelos de gobernanza a la altura de estos desafíos.

Es en las áreas metropolitanas donde pueden ser resueltos muchos de los problemas más urgentes del planeta. Como se ilustra en este capítulo, estas áreas concentran gran parte de la riqueza mundial y ofrecen oportunidades para combatir la pobreza y responder a los mayores desequilibrios socioeconómicos[2]. Los efectos derivados de la aglomeración, de la densidad y de la conectividad pueden facilitar el diseño e implementación de políticas más integradoras y sistémicas, y contribuir a una gestión urbana más eficiente, a un mejor uso del suelo, a la reducción del consumo de energía y a

CUADRO 1.1 LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE HÁBITAT I: ASPECTOS CLAVES[4]

- En 2015 existían 503 áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes. Esta cifra está creciendo en términos absolutos, aproximadamente a razón de diez áreas metropolitanas por año. En 1996, cuando tuvo lugar Hábitat II, existían 305; 20 años antes, en 1976, en el momento de Hábitat I, se contabilizaba un total de 162 áreas metropolitanas.
- Las 500 áreas metropolitanas más pobladas son hoy el hogar de aproximadamente 1.600 millones de personas. Únicamente 9 de ellas han perdido población desde Hábitat I. Glasgow y Budapest son las que presentan las mayores disminuciones, mientras que las ciudades planificadas de Nay Phi y Shenzhen tienen los mayores incrementos.
- En tiempos de Hábitat I, únicamente 5 megaciudades superaban los 10 millones de habitantes —Tokio, Osaka, Ciudad de México, Nueva York y Sao Paulo. Hoy existen 30 megaciudades, tres cuartas partes de ellas situadas en el Sur Global[5]. Aproximadamente la mitad de ellas tenían una población inferior a los cinco millones de habitantes 40 años antes.

CUADRO 1.2 DEFINIR LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La definición de **«área metropolitana»** es compleja y genera debate dado que todavía muchas de ellas se encuentran en constante evolución y abarcan múltiples formas y procesos. De todas maneras prevalecen dos definiciones generales. La primera de ellas describe un área que se está urbanizando continuamente y alcanza cierto nivel de densidad fuera del límite estricto de la ciudad[8]. La segunda define un sistema más amplio de asentamientos, incluyendo municipios y poblaciones que dependen en gran medida de la principal área urbana o grupo de áreas urbanas. Según la OCDE, un área urbana externa forma parte de un área metropolitana si más del 15% de sus residentes se desplazan a trabajar a la ciudad[8]. Este capítulo utiliza el término «área metropolitana» para abarcar ambos conceptos: el área urbana contigua física y un mercado de trabajo integrado. En consecuencia, las áreas metropolitanas son definidas como «aglomeraciones urbanas funcionales», considerando el movimiento y las relaciones de las personas en su vida cotidiana[9]. Sin embargo, Metrópolis —la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, sección de CGLU— considera como aglomeraciones metropolitanas aquellas que presentan un umbral mínimo de población de un millón de habitantes (aunque en Europa también podrían ser consideradas como metrópolis las ciudades de más de 500.000 habitantes).

La diversidad de términos utilizados para describir los procesos metropolitanos a menudo combinan diferentes factores de función, escala, forma espacial y nivel de desarrollo:

- **megaciudades,** término utilizado para designar ciudades con población superior a diez millones de habitantes,
- **«metaciudades» y megarregiones,** términos utilizados para describir regiones urbanas con población superior a 20 millones de habitantes[10].

Otros términos insisten sobre una dimensión funcional:

- **ciudad-región** a menudo guarda un significado como autoridad de nivel regional,
- **metrópolis** implica un área metropolitana única que es un centro importante de actividad económica.

En cualquier caso se debe tener cuidado al seleccionar y utilizar estos términos. El hecho de no considerar los matices ha derivado en una falta de coherencia en las comparaciones internacionales y en el desarrollo de mensajes políticos. En este capítulo, el «área metropolitana» es la terminología preferida, mientras que el término de «región» generalmente denota un continente o nivel sub-nacional de gobierno (Estado federado, provincia o departamento).

un menor impacto ambiental[3]. Una de las principales contribuciones de este capítulo permite ilustrar cómo los gobiernos pueden maximizar, mediante enfoques más integradores, la cooperación dentro de las áreas metropolitanas, como también entre estas y otras ciudades y territorios.

Con este fin, se analizan en el capítulo diferentes experiencias metropolitanas relacionadas con la gobernanza, el desarrollo económico, la sostenibilidad medioambiental y la calidad de vida; que permiten apreciar el rápido proceso de cambio experimentado por la mayoría de las áreas metropolitanas. Este análisis tiene como objetivo aportar evidencias sobre las dinámicas de transformación de las áreas metropolitanas en diferentes regiones, como también sobre las oportunidades y obstáculos a las que éstas se enfrentan. Finalmente, el capítulo concluye con once recomendaciones.

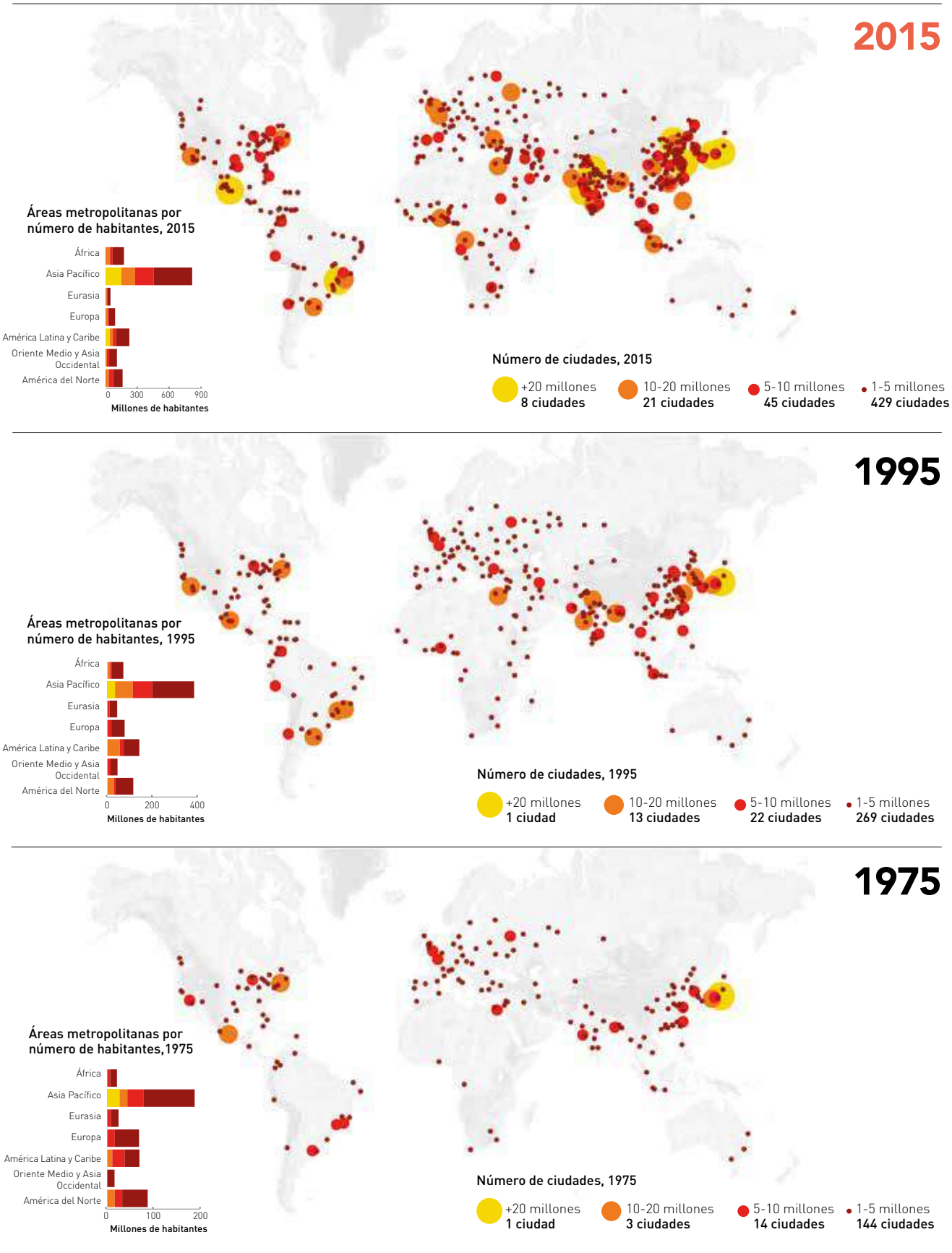
1.1 CRECIMIENTO Y CAMBIO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Las áreas metropolitanas continúan creciendo a ritmos muy rápidos. El crecimiento promedio de la población en las 200 principales áreas metropolitanas fue del 46% entre 2000 y 2014. A pesar de ello, durante estos años la población de ciudades como Xiamen (China) y Abuja (Nigeria) ha llegado casi a triplicarse. Las previsiones confirman que el ritmo de crecimiento medio anual en las áreas metropolitanas se mantendrá en un 2,5% durante los próximos años, y serán lideradas principalmente por las áreas metropolitanas asiáticas y africanas[6]. Estas tendencias son el resultado de la combinación de factores de expulsión en las áreas rurales –incremento de la productividad agrícola, de la presión sobre la propiedad del suelo, de conflictos y de desastres naturales–, y de factores de atracción en las áreas urbanas –oportunidades de empleo, acceso a las instituciones y a los servicios.

Numerosos estudios han analizado la irrupción de ciudades globalizadas, que presentan la mayor densidad de empresas, capital y mano de obra altamente cualificada, como es el caso de Hong Kong, Londres, Nueva York, París y Tokio. También es reconocible un grupo de ciudades mundiales de países emergentes, que actúan como capitales de negocios y centros políticos de economías con rápido crecimiento, como Estambul, Ciudad de México, Sao Paulo y Shanghái. Además, existen un número creciente de nuevos *clusters* de ciudades medianas como Singapur, Boston, Ciudad del Cabo y Melbourne que por su tamaño son metropolitanas y se han especializado en un número más limitado de mercados internacionales[7].

Figura 1.1 **Evolución de las áreas metropolitanas 1975-2015**

Fuente: CGLU y ONU-DAES.



CUADRO 1.3 LAS PERIFERIAS METROPOLITANAS[13]

Los orígenes de las áreas metropolitanas han dado lugar a diferentes versiones y definiciones del término **periferia**. Esto se explica por la variedad de palabras que se usan en diversos idiomas para describir el concepto de desarrollo periférico; por ejemplo: *banlieue, suburbio, extrarradio, periferia, sobborgo, jiaoqu*. El término también abarca realidades sociales y espaciales muy diferentes (por ejemplo, áreas residenciales ricas y pobres). El crecimiento de las áreas metropolitanas ha dado lugar al menos a cuatro dimensiones que caracterizan al desarrollo de las periferias, que pueden aparecer en diferentes combinaciones.

- **Geográfica:** muchas ciudades, municipios y asentamientos están *geográficamente* situados en el anillo exterior o más allá de los límites de un área metropolitana. Su condición periférica cambia a menudo con el tiempo, a medida que las áreas metropolitanas se expanden, estas periferias pueden acabar formando parte del anillo interior, y viceversa.
- **Política:** las ciudades y los municipios pueden ser *marginados institucionalmente* debido a la falta de participación en la toma de decisiones y a su escasa influencia política en el gobierno metropolitano.
- **Socioeconómica:** independientemente de su posición espacial, en muchos casos, las ciudades y los municipios de la periferia metropolitana pueden verse *desfavorecidos económicamente*, carecer de acceso al mercado del trabajo y al desarrollo económico, y/o ser desatendidos por los servicios y equipamientos públicos. Sin embargo, estos asentamientos pueden estar situados en suburbios distantes o en partes más centrales de las áreas metropolitanas, y suelen estar condicionados por su declive económico y vulnerabilidad social. Este urbanismo «periférico» o «fragmentado» (un concepto que será desarrollado en la sección 3) es el resultado de una segmentación espacial y social del medio urbano.
- **Estas tres dimensiones suman una cuarta:** una *percepción subjetiva* de la periferia por parte de los residentes locales que se perciben a sí mismos habitando barrios marginalizados, y considerando a menudo a otras áreas como centrales. En este caso, la periferia representa una experiencia más sufrida que deseada.

Como se ilustra en este capítulo, la situación central o periférica de estas áreas puede cambiar y evolucionar como resultado de las tendencias económicas, de decisiones en la planificación y de decisiones políticas. Por lo tanto, es importante para las áreas metropolitanas desarrollar una estrategia mucho más sostenible e inclusiva hacia sus periferias.

1.2 SATISFACER LAS DEMANDAS DE LA ERA METROPOLITANA

La gobernanza y la planificación de las áreas metropolitanas presentan grandes desafíos políticos que requieren de particular atención. Una de las cuestiones más críticas está relacionada con la inclusión e integración de las áreas urbanas que se encuentran situadas en la periferia, o que se han convertido en periféricas dentro de la economía urbana. También es crítico por el lugar que éstas áreas urbanas ocupan dentro de la *metrópolis* o en los procesos de toma de decisión institucionales (véase el cuadro 1.3). En los países en desarrollo, el rápido proceso de urbanización se ha caracterizado a menudo por una débil planificación y desarrollo institucional, así como por el incremento de los asentamientos informales, en los que muchos de sus habitantes viven con un acceso limitado a los servicios básicos[11]. Merece la pena recordar que más de 880 millones de personas viven actualmente en barrios y asentamientos degradados (*slums*), la mayoría de ellos localizados dentro de áreas metropolitanas. Mientras tanto, en las regiones industrializadas más avanzadas, la expansión de las áreas metropolitanas suele estar motivada por el incremento en el valor del suelo, pero también por la búsqueda de un estilo de vida suburbano sostenido en base a la vivienda unifamiliar, y por la integración progresiva de los municipios vecinos. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, las áreas metropolitanas experimentan dispersión espacial, fragmentación social, desafíos económicos y amenazas medioambientales. Como señalan recientes encuestas sobre líderes de la ciudad, la expansión de la periferia metropolitana es a la vez causa y efecto de los elevados niveles de congestión, de la poca eficacia del transporte público y de la pérdida de productividad; factores que son exacerbados por una financiación insuficiente hacia nuevas infraestructuras[12].

A pesar de su creciente importancia política y económica, las áreas metropolitanas no siempre reciben el apoyo necesario para acompañar su desarrollo. La insuficiente cooperación política, la fragmentación de la gobernanza y la debilidad de las instituciones desalientan los esfuerzos conjuntos para abordar las externalidades de las áreas metropolitanas[14]. **Generalmente, los gobiernos locales, los alcaldes, los ayuntamientos y otras autoridades competentes disponen de poderes limitados. Los procesos de reforma no responden al ritmo de las transformaciones o no les permiten hacer frente a las exigencias de la situación[15].** El aumento de los movimientos sociales urbanos

observados estos últimos años en varias ciudades —París, Sao Paulo, Estambul y varias ciudades de Estados Unidos— refleja la creciente demanda de la ciudadanía por impulsar un nuevo «derecho a la ciudad», y simboliza el rechazo a la forma en cómo se organizan actualmente las áreas metropolitanas.

Las ciudades son un bien común que debería ser protegido para garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades y el respeto de los derechos humanos. Los principios desarrollados en la «Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad», presentados en la introducción de este informe GOLD, pueden convertirse en una referencia global para las políticas participativas, y las acciones socialmente inclusivas y ambientalmente sostenibles en las áreas metropolitanas. Estos principios son indispensables para poder renovar el contrato social entre autoridades locales y su ciudadanía, para fortalecer la democracia local y para apoyar a una sociedad civil vibrante y comprometida.

Los desafíos a los que actualmente deben hacer frente las áreas metropolitanas plantean siete cuestiones sobre cómo éstas pueden desarrollarse de forma inteligente, inclusiva y sostenible en el futuro:

- ¿Qué gobernanza deberían promover las áreas metropolitanas del siglo XXI?
- ¿Qué estrategias deberían implementar las áreas metropolitanas para gestionar su crecimiento y movilizar los recursos necesarios?
- ¿Cómo podrían las áreas metropolitanas gestionar y adaptar su planificación para reducir las desigualdades y la fragmentación social y espacial?
- ¿Cómo se puede hacer compatible el desarrollo y consumo de recursos de las áreas metropolitanas con el imperativo de reducir su huella ecológica?
- ¿Cómo pueden las áreas metropolitanas garantizar el acceso universal a la infraestructura, a la vivienda, a los servicios públicos y a los equipamientos sociales?
- ¿Cómo pueden las áreas metropolitanas trabajar conjuntamente con otras ciudades y sus respectivas áreas de influencia para promover la cohesión en lugar de la competitividad entre territorios?
- ¿Pueden incorporar las áreas metropolitanas los principios que establece la «Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad», y contribuir a proteger y a promover el derecho a la cultura?

Las ciudades son un bien común que debería ser protegido para garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades y el respeto de los derechos humanos



Foto: Andrea Ciambra-Toronto (Canadá).

La primera de estas cuestiones es abordada en la sección 2 de este capítulo que trata sobre la *gobernanza*. La sección 3 sobre *desarrollo económico* proporciona respuestas a las preguntas segunda y tercera. La sección 4 sobre *sostenibilidad y calidad de vida* complementa con mayor grado de detalle la respuesta al tercer interrogante y aporta una visión adicional sobre las cuestiones finales. Las conclusiones cierran el círculo, retomando el «derecho a la ciudad» en las áreas metropolitanas, antes de presentar los mensajes clave de la «Agenda Global de Gobiernos Locales y Regionales».

Este trabajo se apoya también en los valiosos esfuerzos realizados por Metrópolis —Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Creada en 1985, Metrópolis es una red integrada por más de 140 ciudades y regiones metropolitanas de más de un millón de habitantes, que promueve y fomenta la cooperación y el intercambio de conocimientos entre sus miembros[16]. A través del proceso *PrepCity*, Metrópolis definió un conjunto de *Principios Básicos para Ciudades Mejores*, coherente con las prioridades de la Nueva Agenda Urbana y justificado en la creencia que las dimensiones culturales y políticas de una ciudad son tan importantes como las económicas y medioambientales[17]. El presente capítulo también se basa en la labor del Comité de Ciudades Periféricas de CGLU, una plataforma que reúne a las autoridades locales de ciudades de la periferia, y que está estrechamente vinculada al Foro Mundial de Autoridades Locales Periféricas (FALP). La red FALP aglutina aproximadamente a 230 autoridades locales de 32 países, y trabaja con académicos y movimientos sociales (véase el cuadro 2.4 *bis*). Este capítulo sobre áreas metropolitanas también concentra muchos de los mensajes políticos generados a lo largo del proceso preparatorio de Hábitat III, en particular de la Reunión Temática de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (véase el cuadro 1.4).

Como sugiere este informe, el planeta se encuentra a las puertas de la era metropolitana y ha de afrontar importantes puntos de inflexión. Desde una perspectiva social, es en las áreas metropolitanas donde se puede ganar o perder la batalla contra las crecientes desigualdades, por el acceso universal a una vivienda digna y a los servicios básicos, por la protección de los derechos humanos, la igualdad de género y de oportunidades para todos, todos ellos principios consagrados en la «Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad». Queda poco margen de tiempo para evitar el daño irreversible a nuestro planeta, y las áreas metropolitanas se sitúan hoy a la vanguardia en la construcción de alternativas viables a la producción y consumo de energías fósiles y en la conservación de los recursos naturales. Las áreas metropolitanas también son fundamentales para articular relaciones más colaborativas y sostenibles entre ciudades y territorios a nivel regional y nacional.

A pesar de sus límites y obstáculos, las áreas metropolitanas son portadoras de una esperanza: si disponen de los poderes y de los medios adecuados, si coordinan mejor sus estrategias, podrán generar un futuro próspero, inclusivo, seguro y sostenible. A través de análisis y ejemplos, este capítulo pretende contribuir a integrar una «narrativa metropolitana» en la *Agenda Global de Gobiernos Locales y Regionales*. En éste informe también se destacan los avances logrados hasta el momento en las áreas metropolitanas, identificando los principales desafíos y prioridades políticas que les permitan aprovechar su potencial y hacer realidad la «promesa metropolitana».

CUADRO 1.4 LA DECLARACIÓN DE MONTREAL SOBRE ÁREAS METROPOLITANAS[18]

En octubre de 2015 se celebró en Montreal la Conferencia temática sobre áreas metropolitanas como parte de los preparativos para Hábitat III. La Declaración que salió de esa reunión definió los principales desafíos y transformaciones necesarias para construir áreas metropolitanas más inclusivas y solidarias, así como de los mecanismos para su implementación.

La Declaración insiste en la necesidad de definir un marco jurídico e institucional que respete los principios de democracia, de autonomía local y de subsidiariedad. Asimismo propone reforzar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno con el objetivo de fortalecer los mecanismos de gobernanza metropolitana y de implementar mecanismos de financiación adaptados a los retos metropolitanos; desarrollar una planificación participativa integrada que permita promover la compacidad urbana, garantizar la movilidad sostenible y la sostenibilidad ambiental para luchar contra el cambio climático y garantizar la resiliencia. La declaración promueve políticas inclusivas de vivienda, de servicios sociales, de igualdad de género y de protección del patrimonio cultural con el objetivo de generar un ambiente saludable para todos.

Los participantes en la reunión temática también reafirmaron la necesidad de posicionar el «derecho a la ciudad» en el corazón de las políticas metropolitanas y de esta manera garantizar la cohesión y solidaridad entre los territorios que conforman las áreas metropolitanas. Todo ello con el fin de promover una mayor equidad y participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

2.

GOBERNANZA: MODELOS CONSOLIDADOS Y EMERGENTES PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La gobernanza de las áreas metropolitanas constituye una de las principales palancas para orientar y facilitar las transformaciones necesarias que hagan realidad la promesa de la «era metropolitana». La sostenibilidad del desarrollo metropolitano depende de una fuerte voluntad política, de la comprensión de la complejidad de los desafíos urbanos, de marcos jurídicos e institucionales claros, de poderes y recursos adecuados y del apoyo de una sociedad civil activa y comprometida —todos ellos componentes claves de una gobernanza eficaz. Sin embargo, la mayoría de las áreas metropolitanas se enfrentan a importantes desafíos en su gobernanza y a la exigencia permanente de adaptaciones y reformas.

La mayoría de las áreas metropolitanas son, de hecho, el resultado «accidental» de numerosos ciclos de desarrollo. A medida que las ciudades han crecido más allá de sus fronteras políticas y electorales históricas, su gobernanza se ha vuelto cada vez más compleja y fragmentada, involucrando a gobiernos locales, autoridades, agencias y a grupos de interés que, en un principio, no habían sido pensados para que pudieran abordar cuestiones de escala metropolitana. Esto implica que, en la mayor parte de las ocasiones, todas estas grandes aglomeraciones sean gobernadas por una especie de «poder compartido», y por coaliciones *ad hoc* y temporales que presentan distintos niveles de legitimidad y transparencia.

En 2016, sólo unas cuantas ciudades tenían a la totalidad o a la mayor parte de su población metropolitana gobernada por un único territorio administrativo (véase la figura 2.1). En algunas de ellas, como Sydney y Zurich, la ciudad central originaria es mucho más pequeña que su extensa área metropolitana[19]. El legado del crecimiento metropolitano a menudo también se traduce en déficits de infraestructura y en elevados niveles de competencia y desigualdad entre diferentes partes del área metropolitana.

La mayoría de las áreas metropolitanas se enfrentan a importantes desafíos en su gobernanza y a la exigencia permanente de adaptaciones y reformas

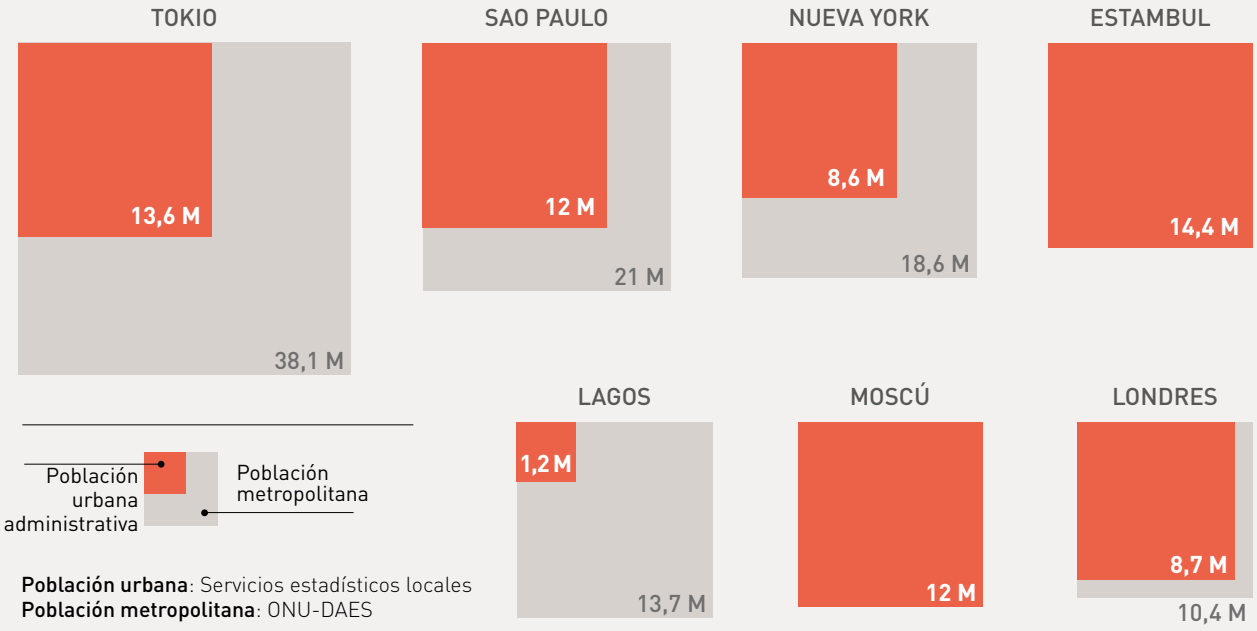


Foto: Mike Linksvayer - Buenos Aires (Argentina).

Figura 2.1 **Tamaño de la población del núcleo administrativo de la ciudad respecto de su área metropolitana para cada una de las mayores aglomeraciones urbanas de las siete secciones regionales de CGLU**

Fuente: ONU-DAES, «World Urbanization Prospects: The 2014 Revision», 2014; Thomas Brinkhoff, «Metro Lagos», 2016.

MODELO VISUAL DESARROLLADO POR LSE CITIES



Población urbana: Servicios estadísticos locales
Población metropolitana: ONU-DAES

CUADRO 2.1 LA BATALLA POR EL RECONOCIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La capacidad de las áreas metropolitanas para emerger como actores colectivos y coherentes a menudo depende de la voluntad de los gobiernos nacionales por reconocer y apoyar los desafíos y las necesidades de la gobernanza metropolitana. En muchos países, las *metrópolis* están luchando para ser reconocidas. Es frecuente que los avances sean lentos y graduales, pero varios países en los últimos años han tomado la iniciativa, por ejemplo en regiones de América Latina y Europa[20].

En Brasil, una ley federal de 2015 establecía los requisitos para la institucionalización de las áreas metropolitanas, así como las directrices para su planificación y gobernanza multinivel[21]. Observando las reglas y las disposiciones contempladas en el *Estatuto da Metropole*, los 39 municipios que conforman la Región Metropolitana de Sao Paulo (*Região Metropolitana de São Paulo* - RMSP) y el Gobierno del Estado están desarrollando conjuntamente un Plan de Desarrollo Urbano Integrado. Entre otros objetivos, se define una estructura adecuada de gobierno intergubernamental metropolitano para la ejecución del plan.

En Chile, por primera vez han sido reconocidas sus áreas metropolitanas y, en Colombia, una ley de 2013 ha mejorado el marco legal de coordinación y financiación de sus seis áreas metropolitanas[22]. En México, un proceso de regulación integral está abordando los problemas de «metropolinización» del país y, bajo este nuevo marco, las aglomeraciones urbanas pluri-municipales de más de medio millón de habitantes pronto tendrán estatus metropolitano. Mientras tanto, en Italia, en 2014, la ley *Delrio* establecía un total de 14 «ciudades metropolitanas» con autoridad para supervisar el transporte y la planificación. En Francia, las áreas metropolitanas han ido mejorado su estatus, favoreciendo la creación de una docena más de ciudades de rango metropolitano en 2015.

El paisaje cada vez más complejo de las áreas urbanas metropolitanas —megaciudades, áreas metropolitanas, regiones y corredores urbanos— requiere de nuevos sistemas de gobernanza que aborden la totalidad de sus áreas funcionales y traten de superar su fragmentación institucional, social y espacial. La debilidad de un gobierno metropolitano mina el potencial de las áreas metropolitanas de funcionar como piedras angulares del desarrollo nacional.

Los líderes de las áreas metropolitanas trabajan dentro de parámetros de gobernanza que a menudo limitan su autoridad para afrontar los desafíos de sus ciudades. Las deficiencias más graves suelen incluir la falta de recursos para invertir en infraestructuras necesarias, la débil coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre los gobiernos locales, el impulso de políticas nacionales sectoriales que no responden a las necesidades metropolitanas y en un apoyo insuficiente del Estado a las agendas urbanas. En particular, uno de los principales problemas es que los grandes desafíos de desarrollo que afrontan las áreas metropolitanas requieren de una acción sostenida a través de varios ciclos de desarrollo e inversión, que generalmente trascienden las perspectivas a corto plazo que suelen caracterizar a la política y a los mandatos electorales.

Aunque está creciendo el impulso mundial para reconocer las áreas metropolitanas y otorgarles un estatus legal (véase el cuadro 2.1), muchas reformas han carecido de los incentivos y de mecanismos de cooperación adecuados para apoyar o financiar su integración.

Para que las áreas metropolitanas adquieran y conserven una estructura de gobernanza que les permita articular un desarrollo sostenible, muchas de ellas han tenido que innovar impulsando reformas y nuevos modelos más flexibles. Existe cada vez más una mayor conciencia de que la gobernanza metropolitana no solo debe abordar la gestión gubernamental local, sino también promover mayores sinergias tanto con niveles superiores del gobierno como con la sociedad civil. De acuerdo con evidencias y experiencias internacionales, en esta sección se examinan, en primer lugar, los diferentes modelos de organización de la gobernanza metropolitana y los procesos de reforma. A continuación, se analiza el papel de los niveles superiores de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil. Por último, se evalúa el potencial de la planificación estratégica para promover una gobernanza y un desarrollo metropolitano más integrados entre sí, y más participativa.

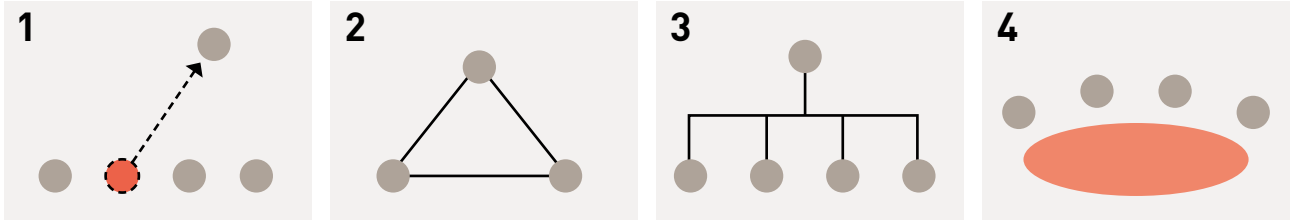
2.1 DIFERENTES MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANA

En muchas regiones del mundo, las *metrópolis* presentan diferentes modelos de autoridad y sistemas de representación. Un estudio de 2015 reveló que el 68% de las áreas metropolitanas de los países de la OCDE disponían de un órgano de gobierno metropolitano con responsabilidades en el desarrollo regional, en el transporte o en la planificación. Sin embargo, sólo una cuarta parte de estos órganos tenían poderes normativos reales[23].

Para lograr sus objetivos, la gobernanza metropolitana puede adoptar diversas formas, a menudo arraigadas en tradiciones políticas y culturales nacionales. Estudiosos y analistas han tratado de comparar y clasificar estos modelos de gobernanza y de gestión metropolitana. La literatura distingue cuatro principales modelos (véase la figura 2.2), aunque éstos no abarcan todo el espectro de posibles modalidades y descuidan parcialmente el impacto de los otros niveles de gobiernos y de los mecanismos no institucionalizados (véanse las secciones 2.2 y 2.3 para más detalles).

Figura 2.2 **Cuatro modelos identificados por la OCDE**[24]

Fuente: OCDE (2015).



1. Estatus especial para «ciudades metropolitanas» con mayores competencias
2. Autoridades intermunicipales y polivalentes
3. Estructura supramunicipal metropolitana electa o no electa
4. Coordinación flexible o informal en el marco de un sistema policéntrico

Esta diversidad de modelos de gobernanza muestra que no existe una solución única

El **modelo de gobierno metropolitano de un solo nivel (1)** implica que una única autoridad gubernamental es responsable de la prestación de servicios a la mayor parte, o a la totalidad del área metropolitana. Este modelo suele ser el resultado de una fusión de gobiernos locales, o de la decisión de un nivel superior de gobierno de otorgar a una de las ciudades la categoría de «ciudad metropolitana» con estatus especial (por ejemplo, Moscú o Shanghái)[25]. A veces la responsabilidad administrativa de estas *metrópolis* «desborda» la zona urbanizada (por ejemplo, Chongqing, Estambul), aunque es más frecuente que sea el área urbanizada la que desborde sus límites administrativos (por ejemplo, Toronto).

A estos modelos de un solo nivel se les atribuye cierta eficacia en la gestión financiera y para aprovechar las ventajas de las economías de escala en la prestación de servicios. La base impositiva suele ser más amplia y, por lo general, facilitan la adhesión de sus residentes y empresas a una identidad o visión metropolitana compartida. A pesar de ello, algunos ejemplos de este modelo han sido criticados por su falta de legitimidad política, por la debilidad de sus mecanismos de representación democráticos y por presentar problemas de gestión burocráticos[26]. Estas cuestiones se hicieron evidentes en el caso de Toronto (Canadá). La fusión de gobiernos locales en Toronto, en 1998, sólo integró el núcleo central de una región funcional más amplia, haciéndola demasiada pequeña para abordar cuestiones regionales como el transporte y el desarrollo. Pese a la armonización de los salarios, de los impuestos y de los niveles de servicios, las economías de escala previstas no se materializaron y los costes aumentaron inesperadamente[27].

El **modelo de asociación intermunicipal [mancomunidad] (2)** considera que los gobiernos locales se asocian voluntariamente dentro de un marco formal o informal en función de sus objetivos. Esta modalidad se ha vuelto cada vez más popular a nivel mundial, ya que ofrece economías de escala sin erosionar la autonomía fiscal y presupuestaria de las autoridades locales. Los municipios pueden crear agencias metropolitanas para coordinar activos públicos (por ejemplo, los «distritos especiales» en Estados Unidos proporcionan servicios compartidos en sus límites municipales o de condado) y apoyar la reurbanización en situaciones complejas de la propiedad. Incluso, la mancomunidad puede actuar como mediadora entre el gobierno central, el sector privado y las empresas de la economía social[28].

Este sistema funciona de manera óptima cuando todos los municipios cooperantes comparten objetivos similares. Sin embargo, su funcionamiento se ha convertido en un desafío cuando surge un conflicto intermunicipal. Aunque ciertas áreas metropolitanas de Suiza, de los Países Bajos y Suecia y, en algunos casos, en Canadá y Australia se caracterizan por un espíritu arraigado de construcción de consenso que hace eficaz este enfoque voluntario; éstas, sin embargo, son más bien excepciones y no la regla[29]. A pesar de ello, la cooperación intermunicipal puede llenar el vacío en la gestión de servicios u otros proyectos de desarrollo y crear el impulso para una reforma más amplia. Esto sucedió en París, donde, después de una década de esfuerzos conjuntos entre más de 100 municipios, en 2016 entró en vigor un nuevo gobierno metropolitano (*Métropole du Grand Paris*)[30]. El nuevo marco de gobernanza de la *Métropole* mantiene un fuerte respeto al principio de subsidiariedad, sin embargo la compleja multicapa institucional y el hecho de que ésta sólo abarca al 60% de la población metropolitana han puesto en duda su capacidad para abordar eficazmente los desafíos de desarrollo de París[31].


Foto: Carlos ZGZ - Shanghái (China).


Foto: William Veerbeek - Nizhny Novgorod (Fed. de Rusia).


Foto: Bert Kaufmann - Roma (Italia).

El **modelo de gobierno de dos niveles (3)** presenta una autoridad de nivel superior responsable del conjunto de la ciudad o de la *metrópolis* y un nivel inferior integrado por autoridades locales responsables de áreas más pequeñas. El nivel superior suele gestionar la planificación espacial, el desarrollo y la prestación de determinados servicios, mientras que la responsabilidad de la educación, la vivienda, la asistencia sanitaria y el bienestar social suele recaer a nivel local. El equilibrio de poder entre los dos niveles puede variar entre dos modelos: el primero corresponde a un «alcalde metropolitano fuerte, y a municipios con competencias limitadas» y el segundo a un «alcalde metropolitano débil, y a municipios que disponen de la mayoría de las competencias». En ambos extremos del espectro, este modelo tiene como objetivo combinar los beneficios del gobierno metropolitano consolidado respetando al mismo tiempo las responsabilidades y la legitimidad de los municipios pequeños[32].

Existen muchos ejemplos de éxito de sistemas con dos niveles, pero a menudo este modelo es incompleto y puede requerir de ajustes o reformas continuas. En algunos casos se ha observado que el modelo de dos niveles funciona eficazmente a nivel de ciudad; aun cuando existan otros gobiernos regionales o locales que también ejercen competencias sobre extensas áreas urbanizadas, en las que el desarrollo ha desbordado los límites administrativos municipales (por ejemplo, Londres, Seúl y Tokio). Por otra parte, un modelo de dos niveles puede funcionar incluso a diferentes escalas espaciales, con un gobierno municipal por encima del cual se sitúa un gobierno regional (por ejemplo, Madrid)[33]. Mientras tanto, en otras áreas metropolitanas el modelo de dos niveles se ve frustrado por los desequilibrios fiscales entre los dos niveles. Dar es Salaam (Tanzania), una de las ciudades del mundo de más rápido crecimiento urbano, creó en el año 2000 un organismo de coordinación metropolitana. Sin embargo, los consejos municipales reciben transferencias fiscales mucho mayores que la autoridad metropolitana y mantienen relaciones de trabajo más fuertes con el gobierno central que con el nivel metropolitano[34].



Foto: Scott Lowe, Los Angeles (Estados Unidos).

Por último, el **modelo informal y fragmentado de un único nivel (4)** integra a numerosos gobiernos locales independientes que prestan servicios en el área metropolitana sin que exista una autoridad u organismo general que impulse la cooperación. El elevado número de gobiernos locales limita aquellas oportunidades de coordinación para obtener economías de escala. Los Ángeles (Estados Unidos) es un buen ejemplo de ello: una región de 13 millones de habitantes gobernada por 200 gobiernos municipales y cinco gobiernos de condado, con Los Ángeles (*Los Angeles County*) en el centro. En este tipo de sistema de gobierno se observan, por lo general, importantes desequilibrios fiscales y económicos entre los diferentes municipios[35].

Sin embargo, también se aprecian excepciones que no acaban de encajar en ninguno de los modelos planteados anteriormente. Entre las más notables se encuentran Singapur, Hong Kong y Dubai, tres ciudades altamente empoderadas que disponen de una autonomía mucho mayor que el resto de las ciudades del planeta y cuyas extensas áreas urbanas, más allá de sus límites administrativos, límites que no están claramente definidos.

La mayoría de las áreas metropolitanas son de hecho «híbridos» de más de un modelo de gobernanza, debido a su compleja geografía, al estatus de sus diferentes agencias de prestación de servicios o en función de que dependen de estructuras de gobierno, tanto por encima como por debajo de ellas. **Esta diversidad de modelos de gobernanza muestra que no existe una solución única.** Las constantes transformaciones y las formas cambiantes de las grandes aglomeraciones requerirán la elaboración de nuevos modelos de gobernanza basados en una gestión multinivel más sólida y en un diálogo multi-actores para responder a los nuevos desafíos.

Todas las opciones de gobernanza metropolitana presentan ventajas e inconvenientes según la escala, la eficiencia, la accesibilidad y la rendición de cuentas. Aparte de estas salvedades, evidencias internacionales sugieren que los mecanismos de coordinación metropolitana pueden contribuir a crear mejores condiciones para realizar avances en materia de infraestructuras, favorecer un desarrollo más equilibrado, obtener mejores niveles de inversión y promover una identidad común. El principio de subsidiariedad continúa siendo esencial, ya que los gobiernos locales son decisivos en la prestación de servicios básicos. Sin embargo, la coordinación

Se necesitan gobiernos locales empoderados, con una fuerte legitimidad democrática para impulsar cambios de comportamiento. Igualmente, se requiere una ciudadanía metropolitana fuerte y con sentido de pertenencia con el objetivo de lograr un desarrollo metropolitano inclusivo y sostenible

metropolitana puede favorecer la coherencia ente diferentes niveles de gobernanza, alinear la toma de decisiones estratégicas, facilitar la redistribución y las economías presupuestarias, y generar una meta común para el desarrollo. Un equilibrio adecuado en la coordinación puede contribuir a eliminar incentivos perversos y la competencia en el seno del área metropolitana, a promover la cohesión social, a desarrollar una política basada las necesidades locales, y a mejorar la gestión del suelo y del desarrollo. En particular, la coordinación metropolitana resulta fundamental para fortalecer la regulación y supervisar la prestación de servicios públicos a fin de luchar contra la marginación social y económica, y reducir, por ejemplo, los desequilibrios en el acceso al transporte público.

CUADRO 2.2 CONSTRUIR UNA VISIÓN METROPOLITANA DESDE LOS MUNICIPIOS: EL GRAN MONTREAL

Históricamente los líderes metropolitanos del Gran Montreal (*Grand Montréal*) han privilegiado la colaboración en proyectos colectivos. Después de que en 2006 fuera rechazado un intento del gobierno provincial de fusionar solo los 28 municipios de la isla de Montreal, se estableció una organización metropolitana más amplia con 82 municipios con un enfoque de gestión regional que equilibró las necesidades e intereses del centro y la periferia[39]. La Comunidad Metropolitana de Montreal (*Montréal Metropolitan Community*, CMM) ha sido gobernada desde entonces por un consejo de 28 alcaldes.

El primer *Plan Metropolitano de Usos del Suelo y Desarrollo* fue adoptado en 2011, centrándose en el establecimiento de objetivos ambiciosos a largo plazo para la economía, el medio ambiente y el transporte. El considerable presupuesto de la CMM para vivienda social asequible ha sido clave, al establecer el derecho a la vivienda y a la asistencia a nivel metropolitano[40].

Una buena política de comunicación, de campañas de información públicas y la construcción de relaciones colaborativas han ayudado a sostener el impulso del proceso metropolitano. Cada dos años se celebra un ágora metropolitano de un día de duración que reúne a cargos electos, a empleados municipales, a responsables de planificación y a entidades de la sociedad civil de sus 82 municipalidades para discutir sobre su futuro. Este diálogo, que fue orientado deliberadamente a desarrollar la identidad regional y el sentimiento de pertenencia, permitió a Montreal valorizar su riqueza cultural y su calidad de vida ante una audiencia internacional[41].

La cooperación alcanzada en este marco de trabajo ha llevado incluso al gobierno provincial de Quebec a otorgar a los gobiernos locales una mayor autonomía municipal sobre el gasto y la gobernanza a través de un nuevo pacto fiscal[42].

En la práctica, rara vez la coordinación metropolitana suele ser perfecta y armoniosa. Por lo general, suele ser parcial, y comportar problemas de solapamiento y de falta de sincronización. Las áreas metropolitanas deben decidir cuáles son sus estrategias de desarrollo a largo plazo y en consecuencia definir sus objetivos de coordinación.

2.2 ÁREAS METROPOLITANAS DEMOCRÁTICAS Y EL PAPEL AGLUTINADOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Uno de los principales desafíos que afronta la gobernanza metropolitana radica en prestar servicios y aplicar estrategias de desarrollo de manera eficaz y responsable a través de mecanismos transparentes de gobernanza que sean respaldados por una fuerte participación ciudadana. Pero estas tareas se ven dificultadas cuando falta una visión común, cuando prevalecen mecanismos de gobernanza fragmentados y cuando existe competencia entre los distritos metropolitanos, agravando las desigualdades entre ellos. **Se necesitan gobiernos locales empoderados, con una fuerte legitimidad democrática para impulsar cambios de comportamiento. Igualmente, se requiere una ciudadanía metropolitana fuerte y con sentido de pertenencia con el objetivo de lograr un desarrollo metropolitano inclusivo y sostenible.** Sin embargo, el papel de los gobiernos locales y regionales en la construcción de áreas metropolitanas prósperas y democráticas aún no ha recibido la atención que se merece.

El diálogo y la coordinación entre los municipios del área metropolitana dependen en parte de la existencia de instrumentos legales adecuados y de incentivos dirigidos a lograr un compromiso entre todos los niveles de gobierno, en particular entre ciudades centrales y periféricas. Además, las reformas deben ser adaptadas a los diferentes contextos nacionales y regionales[36]. Este es un punto importante, ya que las autoridades de las ciudades periféricas a menudo encuentran dificultades para defender sus intereses frente a los intereses de las ciudades centrales, cuyo poder de negociación con los inversores y los niveles superiores de gobierno suele ser mayor[37]. Algunos ejemplos indican que la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos que asocian a los gobiernos locales y su capacidad de concertación, son fundamentales para construir políticas eficaces sobre temas regionales estratégicos (véase el cuadro 2.2)[38].

Sin embargo, también existen muchos ejemplos donde la fusión forzada de gobiernos locales

o la imposición de los gobiernos metropolitanos en procesos descendentes (*top-down*) han sido infructuosas e impopulares (véase el cuadro 2.3)[43]. Por el contrario, los procesos ascendentes (*bottom-up*) que involucran a líderes locales y urbanos influyentes y carismáticos suelen facilitar el proceso a largo plazo de construcción de consenso y de acción colectiva metropolitana.

En muchos casos, sin embargo, los gobiernos locales han sido capaces de construir voluntariamente alianzas metropolitanas desde la base (*bottom-up*), incluso a pesar de un contexto nacional adverso. El Gran Manchester (Reino Unido) es un ejemplo de práctica arraigada de asociación voluntaria, surgida tras veinticinco años bajo la gestión de políticos locales comprometidos y carismáticos. Un resultado que derivó en la creación de una Autoridad Combinada (en inglés *Combined Authority*) vertebrada por diez autoridades locales, que a lo largo del tiempo han facilitado una gobernanza metropolitana más sólida y democrática. Este sistema combinado definido por ley es el primero de su tipo en el Reino Unido, a diferencia del sistema de dos niveles establecido en Londres. A partir de esta plataforma, el Gran Manchester ha podido negociar exitosamente con el gobierno central la reforma del sector público, y de esta manera crear nuevos modelos de inversión y obtener el control sobre partidas presupuestarias claves.

Dentro de las áreas metropolitanas, las ciudades periféricas tienden a asumir diferentes perspectivas sobre los métodos y objetivos de la gobernanza (véase el cuadro 2.4). Esta diversidad, junto a la necesidad de involucrar a todas las voces y demandas en la gobernanza metropolitana, permite apreciar la importancia de un enfoque policéntrico e inclusivo sobre muchas de las cuestiones metropolitanas. Para las ciudades y

Cuadro 2.3 ABIDJAN, UN ENFOQUE METROPOLITANO «DESCENDENTE»

Abidjan es un ejemplo en el que la gobernanza metropolitana ha sido fuertemente moldeada por el gobierno central en un contexto de inestabilidad política[44]. Una reforma de 2001 dio un estatus especial al gobierno de la ciudad. El municipio central fue substituido por un amplio gobierno metropolitano con poderes sobre los municipios. El nuevo gobierno fue liderado por un gobernador de distrito designado por el Presidente de Costa de Marfil. Como resultado, el gobierno metropolitano administraba el desarrollo y la planificación de los diez municipios y tres sub-prefecturas adyacentes. Sin embargo, en 2010-2011 un grave conflicto político obstaculizó el avance en la cooperación evidenciando la falta de coordinación entre los diferentes gobiernos, por ejemplo, en el desarrollo del transporte urbano[45]. Finalmente, en septiembre de 2012 (después de una elección presidencial), el Distrito de Abidjan fue disuelto por una ordenanza presidencial y reemplazado por una gobernación (un cuerpo ejecutivo) bajo el control directo del gobierno nacional.

Cuadro 2.4 GOBERNANZA METROPOLITANA POLICÉNTRICA: LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS OBSERVADOS DESDE LAS CIUDADES PERIFÉRICAS[46]

La legitimidad de las autoridades metropolitanas continua siendo ampliamente debatida. A menudo son acusadas de ser tecnocráticas y de no representar los diversos intereses y contextos locales que componen su realidad. Uno de los principales desafíos que afrontan es diseñar instituciones metropolitanas que no despojen a los municipios, a sus representantes y a su ciudadanía de su voz en el proceso de toma de decisiones sobre las estrategias metropolitanas.

Desde el punto de vista de las ciudades de periferia, se necesita promover instituciones metropolitanas capaces de concebir y de promover proyectos verdaderamente «colaborativos» en las que cada distrito o territorio disponga de poder real de «codecisión» y «coproducción»[47]. Se debe dar prioridad al «software», donde se definen las reglas compartidas de coordinación, más que a la «creación de una nueva institución gubernamental» (el «hardware»), que es lo que generalmente se favorece hoy en día[48].

Dado el déficit democrático y los costos sustanciales que generan las áreas metropolitanas integradas de manera jerárquica, muchos gobiernos locales y, en particular de las «ciudades periféricas», apoyan ahora un modelo metropolitano policéntrico o multipolar. Este modelo debe estar basado en un sistema confederado o federado, en el que una autoridad metropolitana coexiste con los gobiernos locales sub-metropolitanos compartiendo sus competencias de acuerdo con el principio de subsidiariedad. El modelo permite obtener una visión integral de los retos que han de afrontar los territorios a nivel metropolitano y favorece una estructura democrática que no margine ni descuide a aquellas comunidades que forman la periferia (véase el cuadro 2.4 *bis* del Comité de CGLU sobre Ciudades Periféricas[49]).

La financiación de las áreas metropolitanas se ha transformado en un tema prioritario para promover el desarrollo sostenible, la equidad y mejorar la calidad de vida

territorios periféricos es fundamental construir acuerdos de gobernanza metropolitanas que reconozcan y respeten su singularidad dentro de ellas.

Un sistema de gobernanza metropolitana democrática y colaborativa debería respetar varios principios fundamentales: el principio de **democracia local**, con autoridades metropolitanas electas que deban **rendir cuentas** ante una cada vez más activa sociedad civil; el principio de **subsidiariedad**, con una definición clara de los roles y poderes entre los diferentes niveles de gobierno y entre los gobiernos locales; **de recursos e instrumentos financieros adecuados** para impulsar la cooperación entre gobiernos locales (véase la sección 2.3.1). Un sistema de gobernanza metropolitana equitativo y sostenible debe incentivar al mismo tiempo un desarrollo policéntrico y equilibrado, que sea capaz de adaptarse y de esta manera evitar el bloqueo causado por patrones de crecimiento improductivos e injustos.

CUADRO 2.4 BIS LA COMISIÓN SOBRE CIUDADES PERIFÉRICAS DE CGLU Y LA DECLARACIÓN DE CANOAS (2013)

Como se mencionó anteriormente, el Comité de Ciudades Periféricas de CGLU es una plataforma de reflexión e intercambio de conocimiento para las autoridades locales, dirigida a dar respuesta a los desafíos del desarrollo metropolitano en todo el mundo. El comité tiene su origen en el trabajo generado para el Foro Mundial de Autoridades Locales Periféricas (FALP)[50], una red creada para lograr una voz unitaria para las áreas periféricas y al mismo tiempo promover el intercambio de experiencias. Durante uno de sus congresos en 2013, la red adoptó la Declaración de Canoas[51], que expresa en su artículo 7: «Nuestro compromiso para metrópolis policéntricas y solidarias, es el rechazo de una civilización urbana de "guetos", de toda tutela institucional y económica. Es la afirmación del rol de las ciudadanas y de los ciudadanos, del reconocimiento y de la visibilidad de las periferias en el debate y de la construcción metropolitana, para que cada una y cada uno vivan en un territorio que contribuye para un proyecto común. Para alcanzar esto, no hay modelo o proyecto patrón. Los caminos para metrópolis inclusivas, solidarias, sostenibles y democráticas están para ser inventados por sus ciudadanas y ciudadanos».

Cuando se aborda el tema de la gobernanza, la Declaración establece en su artículo 4 que: «Representamos una diversidad de realidades, subjetividades, sensibilidades que se denominan aglomeración urbana, área o región metropolitana, o simplemente metrópolis. Sin embargo, cualesquiera que sean las palabras para cualificar esta realidad, nos rehusamos todas y todos a ser los invisibles de las metrópolis, convencidos de que nuestras voces deben ser oídas para superar los desafíos de nuestro mundo urbano».

2.3 REFORMAR LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Sean cuales sean los modelos de gobernanza metropolitana que hereden las ciudades, es indispensable que éstos se puedan adaptar a los cambios económicos y sociales. Las ciudades crecen, desbordando sus fronteras administrativas y sus niveles de gobernanza se solapan cada vez más. Por consiguiente, es esencial adoptar estrategias flexibles.

Los sistemas de gobernanza están siendo reformados y mejorados progresivamente bajo el impulso de líderes nacionales y de alcaldes que impulsan procesos innovadores. A menudo estas reformas vienen motivadas por preocupaciones relacionadas con la competitividad económica, o con los déficits de inversión o de coordinación regional, y normalmente responden a la necesidad de ajustar y actualizar la estructura de gobernanza a la creciente expansión urbana (véase el cuadro 2.5 sobre Ahmedabad).

Algunas áreas metropolitanas adaptan gradualmente sus estructuras de gobernanza al ritmo de su crecimiento. Amplían sus límites administrativos o sus alianzas institucionales, para ajustarse mejor a las nuevas realidades espaciales (por ejemplo, Amsterdam desde 1990). Una reforma inicial puede, por otra parte, ser objeto de ajustes periódicos que alteren o amplíen los poderes de la ciudad o de su gobierno metropolitano (por ejemplo, Londres desde 2000).

Otras áreas metropolitanas son objeto de reformas puntuales dirigidas a resolver la fragmentación institucional, como por ejemplo: la fusión de ayuntamientos bajo la autoridad de un nuevo alcalde (Auckland en 2010), o la anexión de territorios circundantes por parte del gobierno metropolitano (Moscú en 2012). El éxito de estas reformas suele depender de la calidad de la transición y de la capacidad de articular una estrategia metropolitana integrada; igualmente, del grado de colaboración con las autoridades que han quedado fuera de las nuevas fronteras metropolitanas, como del apoyo financiero e institucional en futuros ciclos políticos. El consenso sobre el tamaño y la escala de la nueva autoridad metropolitana suele ser decisivo.

2.3.1 La financiación de las áreas metropolitanas: la columna vertebral de toda reforma

La financiación y la inversión son dos de los pilares fundamentales de las reformas de la gobernanza metropolitana. Algunas estimaciones cifran en 2,7 billones de dólares por año la inversión mundial en infraestructura, muy por debajo

de los 3,7 billones que serían necesarios[53]. Muchas áreas metropolitanas están condicionadas por la falta de recursos para invertir en la infraestructura necesaria que haga posible impulsar un desarrollo a largo plazo. Como resultado de la falta de capacidad o voluntad de los gobiernos centrales para invertir en las áreas metropolitanas, **la financiación de las áreas metropolitanas se ha transformado en un tema prioritario para promover el desarrollo sostenible, la equidad y mejorar la calidad de vida**[54].

Como ha sido demostrado, la descentralización financiera está correlacionada directamente con el incremento de la prosperidad y de la productividad, de modo que la duplicación del gasto sub-nacional puede inducir un incremento medio del 3% del producto interior bruto (PIB) per cápita[55]. En muchos países, sin embargo, la descentralización de la financiación continúa siendo una asignatura pendiente. La legislación nacional y la política metropolitana no siempre van acompañadas de mecanismos financieros adecuados. Muchos gobiernos nacionales, de hecho, han reducido su inversión hacia las áreas metropolitanas a pesar de los enormes beneficios que se derivan de las grandes aglomeraciones cuando éstas son económica y socialmente exitosas[56].

Desafíos de la financiación de las áreas metropolitanas

Uno de los principales desafíos que afrontan las áreas metropolitanas es cómo promover el desarrollo económico adecuado para financiar el incremento progresivo del gasto, al mismo tiempo que se garantiza la prestación de servicios públicos a un costo/beneficio satisfactorio y

CUADRO 2.5 AHMEDABAD, UN CASO PARTICULAR EN INDIA

Ahmedabad es una de las pocas ciudades de la India que dispone de una autoridad metropolitana única, la Corporación Municipal de Ahmedabad (AMC, según su acrónimo en inglés), que asume todas las responsabilidades generalmente asignadas a las autoridades locales para gestionar esta urbe de aproximadamente 5,5 millones de habitantes.

La reforma institucional y financiera del gobierno de Ahmedabad permitió que la AMC se convirtiera en el primer organismo municipal de India en ingresar en los mercados financieros y en emitir bonos municipales. La AMC ha mantenido una sólida calificación crediticia y ha tratado de minimizar las pérdidas financieras. También ha reformado el sistema de tributación de la propiedad con el objetivo de mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia de transporte y en la mejora de los asentamientos urbanos informales ha sido un aspecto fundamental del desarrollo metropolitano.

Aunque los desafíos son aún numerosos, la experiencia reciente de Ahmedabad ha demostrado la capacidad de un gobierno metropolitano que dispone de las competencias y recursos adecuados, y que trabaja con las organizaciones civiles para incrementar el acceso a los servicios públicos y favorecer la integración de todos sus habitantes en una gran comunidad urbana[52].

Tabla 2.1 **Las reformas de la gobernanza metropolitana pueden tomar diversas formas**

Fuente: Clark y Moonen.

Reajustes de la autoridad gubernamental	1	Creación de una entidad metropolitana que represente a las municipalidades.	Barcelona, Milán
	2	Gobierno y consejo de nivel supramunicipal electos.	Stuttgart
	3	Autoridad metropolitana y alcalde electos de forma directa	Seúl
	4	Autoridad Metropolitana Combinada	Gran Manchester
	5	Cambio de dos niveles a un único nivel.	Johannesburgo
Cambios en los límites administrativos	6	Extensión de los límites administrativos de la municipalidad metropolitana	Estambul
	7	Una nueva ciudad para absorber el crecimiento urbano	Mumbai
Acuerdos de asociación entre las municipios metropolitanos	8	Alianzas regionales para la promoción internacional	Estocolmo
	9	Organismo de planificación metropolitana de carácter voluntario para el desarrollo económico	Seattle
Reformas del gobierno local	10	Reducción del número de municipalidades	Berlín
	11	Fusión de municipalidades	Toronto

se sostiene el desarrollo de políticas inclusivas. En este sentido, muchas *metrópolis* se enfrentan **a la inadaptación de su fiscalidad local y a una recaudación propia insuficiente** lo que origina una excesiva dependencia a las transferencias intergubernamentales y a mecanismos de redistribución o de compensación nacionales. El carácter imprevisible de estas transferencias muchas veces impide que las áreas metropolitanas puedan planificar sus inversiones a largo plazo de una manera adecuada o eficiente (por ejemplo, grandes infraestructuras). Muchos de los impuestos locales, son además impuestos sobre la propiedad generalmente poco flexibles y que no permiten responder al incremento del gasto en ámbitos como el bienestar social o la vivienda[57]. Para ser sostenibles, los sistemas de financiación metropolitana deberían favorecer un mayor retorno sobre la inversión con el objetivo de movilizar una parte suficiente de la riqueza que sea generada a nivel local. Además, **una asignación poco clara (o inapropiada) de las competencias** entre los diferentes niveles de gobierno sugiere que, a menudo, la asignación de ingresos y gastos en las áreas metropolitanas no se corresponde con sus competencias funcionales[58].

A menudo, por otra parte, las transferencias del presupuesto nacional destinadas a inversiones son desproporcionadamente bajas en comparación con el total de ingresos fiscales que generan las áreas metropolitanas, situación que genera un **déficit fiscal** neto. Este fenómeno ha sido ampliamente señalado en ciudades capitales como Londres y Varsovia. La experiencia de países como Italia sugiere que la redistribución de recursos desde las áreas urbanas más prósperas a menudo no permite generar un proceso de convergencia entre las diferentes regiones[59].

Las **restricciones a la capacidad de endeudamiento de las áreas metropolitanas,** impuestas por otros niveles de gobierno en muchos países en desarrollo, han contribuido a desincentivar la innovación y suelen generar retrasos en el desarrollo de la infraestructura[60]. Sin embargo, el acceso al crédito para prefinanciar las inversiones resulta imprescindible. Un estudio reciente constató que sólo el 4% de las 500 ciudades más grandes de los países en desarrollo pueden acceder a los mercados financieros internacionales, y el 20% a los mercados nacionales[61]. Por último, la **falta de información pertinente sobre la financiación local** debilita la transparencia, dificulta la participación ciudadana y disminuye la credibilidad de los gobiernos metropolitanos.

Además de garantizar un acceso adecuado y previsible a las transferencias del gobierno central, las áreas metropolitanas deben reforzar su capacidad para captar gran parte del valor generado por el crecimiento económico en su territorio (véase el cuadro 2.6). Existe un amplio abanico de acciones que van en esta dirección: diversificar las fuentes de financiación local, desarrollar los mecanismos de captura de la plusvalía del suelo, mejorar el uso del suelo público, imponer tasas sobre planes y proyectos urbanos, y promover fondos de inversión. Estos mecanismos son fundamentales para que las áreas metropolitanas puedan financiar proyectos y servicios de manera sostenible, transparente e inclusiva[63].

CUADRO 2.6 LA REFORMA DE LAS FINANZAS LOCALES EN LAGOS

Desde que en 1999 Nigeria restableció la democracia, Lagos ha desarrollado un modelo más eficaz de gobierno metropolitano. El gobierno del Estado de Lagos ha aprovechado la estabilidad para elevar sus ingresos fiscales, mejorar las infraestructuras básicas, ampliar la cobertura de servicios públicos y hacer cumplir la ley. El gobierno se comprometió a elevar su propia capacidad fiscal y a mejorar la situación de las instituciones públicas. Las mejoras en el cumplimiento y en la rendición de cuentas, por ejemplo, han permitido incrementar los ingresos anuales y la recaudación sobre el impuesto de la propiedad de 190 millones de dólares en 1999 a más de 1.200 millones de dólares en 2014. Estos fondos adicionales se han utilizado para construir y mantener carreteras, mantener limpia la ciudad, mejorar la seguridad y el transporte público con la creación de corredores de autobuses de alta capacidad (*Lagos Bus Rapid Transit System*). En poco más de cinco años (2006-2011) el gasto público anual se ha triplicado en aproximadamente 1.700 millones de dólares. El acceso del gobierno metropolitano a la recaudación tributaria también ha supuesto un fuerte incentivo financiero para promover el crecimiento económico. Durante los dos últimos ciclos políticos se ha fortalecido la administración estatal con empleados altamente cualificados, con reformas tributarias en alianza con el sector privado, y con campañas de información pública orientadas a apoyar el contrato social entre los contribuyentes y el Estado. La experiencia de Lagos muestra cómo la mejora de la cobertura de servicios puede contribuir a movilizar el apoyo de la sociedad[62].

El camino hacia la autosuficiencia de ingresos en las áreas metropolitanas

La autonomía financiera de las áreas metropolitanas depende en gran medida de su base tributaria local, la cual debería constituir su principal fuente de ingresos. Los impuestos sobre la actividad económica pueden contribuir a aumentar significativamente los ingresos de las áreas metropolitanas adaptándose mejor al crecimiento económico (por ejemplo, en China los impuestos locales sobre la actividad económica representan más del 30% de los ingresos de la ciudad[64]). La gestión de los impuestos sobre la propiedad también debe ser mejorada, especialmente

en los países en desarrollo, donde la falta de datos y la inseguridad jurídica dificultan a menudo su colecta (por ejemplo, en los asentamientos informales). Para lograr una administración tributaria más eficiente es necesario mejorar los incentivos fiscales, la coordinación de la recolección de los impuestos, la elaboración de leyes de responsabilidad fiscal para inducir comportamientos responsables frente a los impuestos y clarificar las responsabilidades locales, así como fomentar la innovación[65].

Además de las fuentes de ingresos tradicionales (transferencias intergubernamentales, tasas sobre los servicios, impuestos a la propiedad e impuestos sobre la renta y ventas) los gobiernos metropolitanos han desarrollado nuevos mecanismos para capturar la plusvalía del suelo, y mejorar la eficiencia y la transparencia de las alianzas con el sector privado.

Con el fin de reducir las brechas entre los núcleos y las periferias de las áreas metropolitanas se han usado mecanismos de **nivelación fiscal** que han mejorado la distribución de los ingresos tributarios por todo el área metropolitana, generando una mayor accesibilidad a los servicios y al desarrollo económico (véase el cuadro 2.7)[66]. Los mecanismos de redistribución contribuyen a mejorar la equidad, reducir la competencia entre distritos y proporciona recursos colectivos para afrontar aquellas inversiones que pueden incentivar el crecimiento metropolitano[67].

La **captura de la plusvalía del suelo** es otro de los mecanismos que tienen a su disposición las ciudades de rápido crecimiento para retener y reinvertir la riqueza generada por las inversiones públicas, apoyándose en una gestión estratégica del suelo de propiedad pública y en instrumentos y normativas adaptadas. Los mecanismos de captura del valor del suelo pueden proporcionar un capital inicial que puede reducir de manera significativa la necesidad de endeudamiento. Sin embargo, resulta imprescindible disponer también de marcos legales adecuados a fin de no incidir negativamente sobre los objetivos sociales y ambientales perseguidos, y aumentar la segregación espacial y social. En particular, los mecanismos participativos y de compensación son básicos para distribuir los beneficios de manera justa y resistir una *financiarización* excesiva de la economía urbana[71]. Del mismo modo numerosas áreas metropolitanas **utilizan los suelos e infraestructuras de titularidad pública** para generar ahorros e ingresos suplementarios, adoptando con ello un enfoque empresarial[72] y una gestión más estratégica de sus bienes a través de la mejora de sus inventarios, lo que permite evaluar los costes del ciclo de vida y mitigar determinados riesgos.

Las **emisiones de deuda y de bonos municipales** permiten acceder a determinados gobiernos locales a los mercados de capital, facilitar créditos para inversiones y préstamos directos, o financiar los costos iniciales de la infraestructura. Esta estrategia tiene una larga tradición en muchas áreas metropolitanas de países desarrollados (por ejemplo, Estados Unidos). Durante la última década, la emisión de bonos también ha sido utilizada por áreas metropolitanas de países en transición y en desarrollo, como Bogotá (Colombia), Moscú (Rusia) y Johannesburgo (Sudáfrica), entre otros. Estas estrategias son viables si los mercados financieros locales son suficientemente maduros y si los inversores privados consideran que el perfil de riesgo de las autoridades locales es bajo.

Las alianzas público-privadas (en inglés *public private partnerships,* PPP) –por ejemplo, las concesiones, los modelos de construcción-operación-traspaso (*building-operate-transfer*, BOT), o *joint-ventures*–, pueden desempeñar también un papel significativo en la mejora de la eficiencia

Las alianzas público-privadas pueden desempeñar también un papel significativo en la mejora de la eficiencia de la prestación de servicios en las áreas metropolitanas

CUADRO 2.7 REDISTRIBUCIÓN FINANCIERA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Copenhague es reconocida como una de las ciudades del mundo con uno de los sistemas de nivelación presupuestaria más equitativo y eficiente. En el área del Gran Copenhague, la redistribución depende por completo de los municipios, que no reciben aportaciones directas por parte del gobierno central. Las municipalidades más ricas contribuyen en el desarrollo de las más pobres, generando una mayor equidad en la inversión y en la prestación de servicios en el conjunto del área metropolitana[68]. En 2014, 17 municipios aportaron aproximadamente 250 millones de euros a otros 17 municipios beneficiarios.

Tokio también ha aplicado con éxito un programa de nivelación presupuestaria a una escala mucho mayor. Su gobierno metropolitano fija los impuestos y redistribuye los fondos entre sus 23 distritos. Aunque retiene el 48% de los fondos para suministrar servicios metropolitanos colectivos, los ingresos restantes son distribuidos entre los distritos según sus necesidades. Mientras tanto, en los Estados Unidos, **Minneapolis-St. Paul** también ha desarrollado a lo largo de los últimos 40 años un exitoso programa de nivelación metropolitana que, al mismo tiempo que ha impulsado un desarrollo equilibrado, también ha preservado la autonomía de los gobiernos locales. Su éxito ha inspirado a otras áreas metropolitanas, como **Seúl**, a adoptar un esquema similar[69].

En **Johannesburgo** se puede encontrar un ejemplo diferente de sistema fiscal redistributivo que consagra objetivos nacionales «en favor de los pobres» en el sistema fiscal local desde el momento en que los grupos más vulnerables quedan exentos del pago de los impuestos sobre la propiedad[70]. La ciudad también está desarrollando un fondo mancomunado entre municipios para invertir en proyectos comunes.

de la prestación de servicios en las áreas metropolitanas. Aunque algunas de estas alianzas no hayan tenido éxito o hayan causado impactos negativos, los riesgos de fracaso suelen reducirse a medida que los gobiernos locales diseñan marcos políticos claros y están plenamente informados sobre el sector en cuestión. Si bien las alianzas público privadas pueden mejorar la eficiencia operativa y la estabilidad económica de los servicios públicos, también se deben destacar sus peligros, y no deben ser consideradas como una solución para resolver la falta de recursos financieros como tampoco para solucionar las necesidades insatisfechas de infraestructura[74]. En la actualidad las inversiones privadas en servicios básicos son muy limitadas (sólo el 5% de las inversiones mundiales) y abarcan un número muy acotado de sectores (telecomunicaciones, energía, transporte y, en menor medida, agua)[75]. En este sentido también deben considerarse otras alternativas como puedan ser las asociaciones en las que participan autoridades públicas, agentes privados y comunidades (en inglés *public private people partnerships*, PPPP) (véase la sección 4.2.3).

CUADRO 2.8 ESTRATEGIAS FINANCIERAS INNOVADORAS EN SHANGHÁI

A finales de los años noventa, **Shanghái** desarrolló un nuevo planteamiento sobre la financiación urbana para responder mejor a la demanda creciente de nuevas infraestructuras. En 1997, fueron fusionados todos los fondos municipales, locales e industriales en una única agencia municipal, la *Chengtou*, con una ventanilla única para financiar la infraestructura urbana. La nueva autoridad se transformó en promotora pública del mercado inmobiliario, generando suficiente capital para financiar casi la mitad de todas las mejoras de infraestructura de la ciudad durante las décadas de 1990 y 2000.

Como parte de este proceso, las empresas públicas adquirieron suelo en los municipios a bajo coste. Tras una primera fase de desarrollo, las empresas estatales pusieron a la venta el suelo o emitieron acciones a precios de mercado para generar liquidez y financiar etapas de desarrollo posteriores. Recientemente, la centralización y simplificación de la propiedad sobre los activos de transporte ha ayudado al municipio a coordinar e integrar mejor su sistema de transportes.

Sin embargo, el modelo de Shanghái está incompleto y necesitará de nuevas reformas. Las ventas del suelo proporcionarán cada vez menos rendimientos debido a la reducción de la disponibilidad de suelo y al incremento de los costes de las inversiones de desarrollo. La falta de transparencia y de acceso a la información ha alimentado las reticencias de los barrios y distritos periféricos que tratan de preservar sus fuentes fiscales y su autonomía en la prestación de servicios[73].

Cada vez más, los gobiernos locales están trabajando junto a bancos, socios privados y comunidades locales para construir instrumentos de financiación a medida para la prestación de políticas y servicios. La cogestión de servicios, la mancomunación de recursos, el desarrollo de monedas locales complementarias y el establecimiento de grupos de ahorro para salvaguardar los bienes públicos son algunos aspectos que merecen una mayor atención[76].

En un contexto en donde las inversiones van cada vez más atrasadas respecto al proceso de urbanización, la sostenibilidad de las áreas metropolitanas del planeta dependerá en gran medida de la capacidad de las ciudades para movilizar la inversión necesaria y para construir alternativas a los mecanismos financieros tradicionales o generar estrategias de financiación innovadoras[77]. La inacción tendrá necesariamente graves consecuencias económicas, sociales y medioambientales con impactos irreversibles sobre las condiciones de vida de la población.

2.3.2 El impacto de las reformas

Lograr una reforma sustancial de la gobernanza metropolitana no es una tarea fácil. Por lo general toda fusión institucional genera resistencias ya que los residentes suelen tener un mayor sentido de pertenencia y lealtad a las pequeñas localidades que a las grandes aglomeraciones urbanas. Además las diferencias entre autoridades locales electas, las disparidades en la estructura tributaria e institucional entre municipios, las urgencias fiscales de los niveles superiores del gobierno o los contenciosos sobre las responsabilidades de gasto y sobre prerrogativas políticas pueden hacer descarrilar los procesos de reforma. Además, estudios en Canadá y Australia demuestran que no todas las fusiones metropolitanas logran incrementar la eficiencia del sector público o el crecimiento económico[78].

Las reformas de la gobernanza metropolitana pueden ser muy diferentes según su ambición y alcance. Algunas de ellas son muy limitadas y no abordan los principales desafíos metropolitanos. Además rara vez las reformas son perfectas y a menudo implican compromisos. No obstante, aunque aún está pendiente una evaluación de las reformas a largo plazo, es evidente que muchas reformas ya han tenido efectos positivos: contribuyendo al fortalecimiento del liderazgo metropolitano, mejorando la participación de los gobiernos locales, la gestión urbana, la creación de confianza y la coordinación entre municipios, o en la creación de una cultura de innovación y de inclusión.

Un inventario de buenas prácticas orientado a implementar de manera efectiva la gobernanza metropolitana debería incluir:

- **mecanismos de consultas más amplios,** involucrando a todos los actores para construir un argumento consensuado en favor del cambio, y respaldado por sólidas investigaciones;
- **un fortalecimiento del liderazgo y de promoción del fenómeno metropolitano**, a través de personalidades e instituciones, para mantener el impulso de la reforma;
- procesos de **cooperación a largo plazo y,** eventualmente, **de medidas de incitación** por parte del gobierno central;
- la **colaboración** y apoyo **desde los gobiernos locales**, impulsados a través de proyectos e iniciativas concretas;
- **soluciones financieras** que se ajusten a las nuevas estructuras de gobernanza metropolitanas, sostenidas con recursos de inversión adecuados y con mecanismos de nivelación;
- planteamientos de **planificación estratégica más integrados y a largo plazo**, que incluyan la totalidad del área metropolitana funcional (véase también la sección 2.6);
- análisis del **impacto sobre las infraestructuras y servicios**, para mejorar las economías de escala y la accesibilidad de toda la población metropolitana;
- el desarrollo de herramientas y políticas eficientes para **fomentar el desarrollo económico**, la innovación y la prosperidad en todo el área metropolitana y su área de influencia (fortaleciendo de manera específica los vínculos urbano-rurales);
- **información abierta e intercambio de datos** para acelerar la toma de decisiones;
- un **sistema de incentivos y compensaciones** para aquellos que se oponen a la reforma o que puedan perder en el proceso de reasignación de recursos;
- **conectar con la ciudadanía,** para impulsar un sentimiento compartido de pertenencia metropolitana a través de eventos culturales y colectivos.

Todos los procesos de reforma deberían apoyarse en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos metropolitanos y locales. Esto implicaría dotarse de marcos institucionales adecuados (por ejemplo, un departamento de planificación metropolitana, autoridades de transporte metropolitano, una oficina de administración del suelo, agencias de desarrollo económico, oficinas de vivienda social, departamentos de coordinación de gestión de crisis). También requiere desarrollar conocimientos e instrumentos apropiados para administrar y monitorizar el desarrollo metropolitano, crear políticas sectoriales más integradas que protejan los bienes comunes (por ejemplo, los recursos naturales, el espacio público) y colaborar con otros actores tanto del gobierno como fuera de él.

2.4
LA CONTRIBUCIÓN DE OTROS NIVELES DEL GOBIERNO AL DESARROLLO METROPOLITANO

Los gobiernos nacionales y los otros niveles de gobierno (por ejemplo, Estados federados, regiones, provincias) son actores fundamentales del desarrollo de las áreas metropolitanas, pero sus relaciones conllevan a menudo tensiones. El papel de los otros niveles de gobierno suele ser ambiguo, sobre todo porque en algunos casos las autoridades metropolitanas son vistas como competidoras potenciales. **Se requiere construir nuevas relaciones entre las áreas metropolitanas y los otros niveles superiores de gobierno** para dar mayor prioridad dentro de las políticas nacionales a la gobernanza metropolitana y a las reformas en materia de inversión sin descuidar, al mismo tiempo, las necesidades y aspiraciones de las ciudades intermedias y más pequeñas.

A medida que las áreas metropolitanas crecen experimentan efectos secundarios y externalidades negativas que requieren de respuestas adecuadas por parte de los gobiernos nacionales. Algunos de estos efectos son generados por las propias áreas metropolitanas (por ejemplo: congestión del tránsito; insuficiencia

Todos los procesos de reforma deberían apoyarse en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos metropolitanos y locales



Foto: Mehmet Aktugan - Izmir (Turquía).

de viviendas, del mercado laboral y de servicios públicos; vulnerabilidades medioambientales; y, desigualdades sociales). Otros efectos resultan de la naturaleza fragmentada de las políticas sectoriales nacionales (ordenamiento territorial, desarrollo económico, infraestructura, salud y educación). Y algunas externalidades derivan de la coyuntura regional e incluso mundial (disparidades crecientes en términos de productividad y de prosperidad, atracción de inversiones y empresas internacionales, inmigración e influencia cultural).

A pesar de todas estas externalidades negativas, los otros niveles de gobierno suelen reaccionar lentamente ante estos cambios para adaptarse al crecimiento metropolitano. Estos ajustes suelen ser políticamente impopulares e implican enormes costes tanto políticos como económicos. Sin embargo, las políticas del gobierno central, o de los Estados en los países federales, son esenciales para sostener los procesos de descentralización y las aspiraciones metropolitanas.

Los niveles superiores de gobierno pueden intervenir y sostener procesos de reformas de diversas maneras para reforzar la gobernanza metropolitana, mejorar el régimen fiscal o el marco legal, por ejemplo:

- *Reconocer las áreas metropolitanas*: **muchos gobiernos nacionales todavía no reconocen plenamente el papel de las ciudades y especialmente de las áreas metropolitanas** como motores del desarrollo en el siglo XXI. Para respaldar las dinámicas de las grandes áreas urbanas, los gobiernos nacionales deben adaptar sus políticas a los desafíos metropolitanos. Como se mencionó anteriormente, algunos países (por ejemplo, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y México) han comenzado a revisar el estatus de sus respectivas capitales y/o han comenzado a adoptar un enfoque más favorable a las áreas metropolitanas.
- *Reformar la gobernanza metropolitana*: los gobiernos nacionales o estatales disponen por lo general de la capacidad financiera y legislativa necesaria para promover una reforma metropolitana. **Para fomentar una gobernanza metropolitana que responda a los requerimientos del conjunto de la aglomeración (áreas funcionales)** –y que fomente la cooperación voluntaria intermunicipal– **resulta imprescindible promover instrumentos jurídicos y marcos institucionales adecuados**. Es conveniente establecer estándares nacionales (como por ejemplo, umbrales de población) para identificar aquellas ciudades en donde se requiere de una estructura de gobernanza metropolitana, en función de los factores económicos, sociales, ambientales y culturales específicos de cada lugar[79]. También es necesaria una legislación nacional que respalde la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos locales junto a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a escala local (sistemas de auditoría y contratación pública, acceso a la información pública, datos abiertos, etc.).
- *Actualizar y adaptar los marcos de planificación y de regulación del suelo*: los gobiernos nacionales deben integrar el papel de las áreas metropolitanas en las políticas de ordenamiento del territorio[80]. Francia, Japón y la República de Corea son algunos de los países que han ajustado sus regímenes de ordenamiento territorial con el objetivo de adaptar mejor las decisiones sobre el uso del suelo a sus principales áreas metropolitanas, mediante subvenciones, exenciones o zonas especiales. **La revisión de los marcos normativos permiten empoderar a los gobiernos locales en la mejora de la gestión del suelo. De esta manera, hacer frente a la especulación inmobiliaria y de la tierra, y poder luchar contra la exclusión social y la fragmentación espacial.**
- *Apoyar niveles adecuados de inversión y alianzas* en la prestación de servicios e infraestructura: en los últimos años, muchos países han aplicado reformas dirigidas a facilitar la participación del sector privado y comunitario en la provisión de servicios. Sin embargo, en algunos casos (por ejemplo, en América Latina), los gobiernos locales consideran que muchos de los marcos normativos son insuficientes o difíciles de aplicar en relación con los procesos de licitación, de contratación y de supervisión. Las ciudades necesitan instrumentos fiscales y normativos más sólidos y contar con el respaldo de los gobiernos nacionales en el fortalecimiento de sus capacidades. Todo esto con el objetivo de garantizar, en las complejas alianzas público-privadas, un acceso universal y asequible a los servicios públicos y a la protección de los bienes públicos.
- *Las políticas nacionales urbanas* (PNU) basadas en una visión clara del papel de las áreas metropolitanas y de sus interacciones –entre ellas y con respecto a las ciudades intermedias y su área de influencia–, para favorecer el desarrollo de un sistema de ciudades más robusto y policéntrico. Las administraciones nacionales pueden contribuir a facilitar el trabajo en red y la colaboración entre áreas metropolitanas a fin de prevenir los efectos perversos de la competencia de «suma cero».

En el futuro, los niveles superiores de gobierno deberían reconocer el papel específico de las áreas metropolitanas y la obligación de crear marcos políticos e institucionales, así como promover incentivos adecuados para evitar la perpetuación de patrones de crecimiento negativos e insostenibles.

2.5
EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS Y NO GUBERNAMENTALES EN LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El compromiso activo y la participación de la sociedad civil a nivel local son esenciales para promover una gobernanza metropolitana dinámica y legítima. **Existe una demanda creciente de democratización de la gobernanza metropolitana** que otorgue un mayor protagonismo a la ciudadanía y a las organizaciones locales. Esta demanda se acompaña de una mejor distribución de la toma de decisiones y de la inclusión de la mujer para luchar contras las diferentes formas de discriminación y en particular la de género. Sin embargo, en las áreas metropolitanas el grado de participación e inclusión pública en la toma de decisiones varía significativamente. Las causas pueden ser influenciadas, en gran medida, por la tradición histórica, la cultura política, las redes sociales, la capacidad local, y los objetivos y políticas de las propias autoridades metropolitanas.

En general, el papel de las organizaciones cívicas, de género y no gubernamentales en las estructuras de gobernanza ha mejorado en muchas regiones del mundo. El *Programa de Desarrollo y de Reconstrucción Nacional* en Sudáfrica o el *Estatuto de las ciudades* en Brasil han dado forma a reformas que han dinamizado la participación, como ha sido el caso en Sao Paulo o Johannesburgo. En Europa, muchas áreas metropolitanas han adoptado disposiciones para impulsar la participación y la transparencia (por ejemplo, las asambleas vecinales de Barcelona, detalladas en el cuadro 2.9, y los debates sobre el *Grand Paris Express* o las reuniones del *Paris Metropole*, entre otros). Existe una fuerte y creciente demanda para garantizar que los gobiernos locales y metropolitanos respondan a las aspiraciones democráticas, reconozcan las iniciativas populares (*bottom-up*), desarrollen un sentido real y compartido de pertenencia al área metropolitana, y limiten los riesgos de una deriva tecnocrática de la gobernanza metropolitana[81]. Sin embargo, estas prácticas también han suscitado críticas sobre el margen de autonomía que realmente le es reconocido a las iniciativas de la sociedad civil. En muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) reivindican un mayor reconocimiento de sus derechos invocando la democracia participativa[82].

2.5.1 Formas de democracia participativa institucionalizada: luces y sombras[84]

Numerosas áreas metropolitanas están promoviendo la participación más directa de su ciudadanía[85]. La *Voz de los Alcaldes*, publicada por Metrópolis para difundir la visión de los líderes metropolitanos, y el Observatorio Internacional de Participación Democrática (OIDP)[86] recogen experiencias y lecciones aprendidas sobre iniciativas participativas en áreas metropolitanas y ciudades durante los últimos años.

Los instrumentos de democracia participativa pueden crear círculos virtuosos gracias a la interacción entre la ciudadanía y sus instituciones. Esta interacción se lleva a cabo a través de diferentes mecanismos y canales (por ejemplo: comités y asambleas vecinales, cabildos abiertos, consejerías para gente mayor y jóvenes, referendos, democracia digital, presupuestos y planificación participativa, entre otros)[87].

Una buena gobernanza metropolitana también debería crear mecanismos que faciliten la participación de la mujer en la toma de decisiones de las instituciones metropolitanas. Poner fin a la discriminación significa que las mujeres han de poder liderar todos los niveles de gobierno urbano y gestionar el trazado de políticas activas. Una mayor representación de la mujer podría garantizar una mayor accesibilidad a los recursos en igualdad de condiciones y asegurar que las

CUADRO 2.9 LA AGENCIA DE TRANSPARENCIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

La Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) fue creada en diciembre de 2015 con el objetivo de supervisar y prestar servicios relacionados con la transparencia administrativa de la institución metropolitana. La Agencia promueve una reglamentación sobre la transparencia, la accesibilidad a la información y la buena gobernanza; coordina iniciativas metropolitanas y, fomenta la investigación y la capacitación. Asimismo, garantiza la disponibilidad de información y datos en un portal web de transparencia de la AMB, de acuerdo con el principio de máxima rendición de cuentas. La Agencia tiene un papel consultivo y colaborativo en la preparación de protocolos e informes para el desarrollo de la reglamentación, y el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa sobre transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información sobre los grupos de interés. También ha impulsado la creación de un Consejo Asesor sobre transparencia metropolitana; la aprobación de códigos de conducta entre los altos cargos de la AMB; y, el establecimiento de indicadores de transparencia y buen gobierno en los procesos de evaluación y seguimiento[83].

políticas públicas aborden las desigualdades de género existentes. Las áreas metropolitanas que han dado los mayores pasos sobre esta cuestión tan relevante han invertido en mejorar la seguridad y la protección de las mujeres en el espacio público, reducir la violencia de género y capacitar a las mujeres para que participen e influyan sobre las políticas públicas. También han promulgado leyes y directrices para que las nuevas instituciones de gobernanza sean más inclusivas[88].

La democracia digital (en inglés *e-democracy*) también está cambiando las formas de participación. El concepto de gobierno electrónico (*e-government*), introducido a finales de los años noventa, promueve la idea de mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos gracias al uso de las nuevas tecnologías. En las dos últimas décadas, éste concepto se ha convertido en un instrumento fundamental para impulsar instituciones más eficaces, transparentes, responsables y democráticas[89]. Conceptos como «medios de comunicación ciudadanos» (*Civic Media*)[90] «ciudadanía inteligente» (*Smart Citizenship*)[91] o «civismo digital» (*Digital Civics*)[92] van ganando terreno poco a poco como instrumentos orientados a fortalecer la participación.

El concepto de participación, sin embargo, no es una panacea. Algunas experiencias han sido criticadas por favorecer a grupos sociales ya privilegiados en lugar de a otros grupos excluidos del debate público. En Mumbai, por ejemplo, la población con privilegios de clase y casta se han podido beneficiar mejor de las oportunidades que ofrece la democracia participativa (véase el cuadro 2.11)[105]. En muchas ciudades, de hecho, la participación ha pasado por un proceso de gentrificación, o ha sido utilizada para fortalecer las redes de clientelismo (favoritismo)[106]. Contra todo esto, la democracia participativa metropolitana y sus instrumentos deberían involucrar y comprometer a su ciudadanía desde *abajo hacia arriba* y durante todo el proceso de toma de decisiones, como parte de su meta de redistribuir y reasignar mejor los recursos[107].

CUADRO 2.10 CITYLABS E INNOVACIÓN

Muchas áreas metropolitanas del planeta han invertido en **CityLabs** o «*laboratorios para la ciudad*» como un medio para hacer más inclusivos y accesibles los procesos de innovación y las agendas de *inteligencia* urbana. Algunos laboratorios (como el *Massachusetts Institute of Technology - MIT's Senseable City Lab*)[93] se han centrado en proyectos que aprovechan grandes volúmenes de datos (*Big Data*) para determinadas soluciones urbanas. Mientras tanto, otros (como el *CitiLab* de Cornellà[94] y el área del *22@* de Barcelona)[95] se han convertido en ecosistemas fértiles para el florecimiento de nuevas compañías tecnológicas innovadoras (*start-ups*). Sin embargo, también se han materializado otro tipo de laboratorios, por ejemplo dirigidos a fomentar la participación de las comunidades en las medidas de innovación y desarrollo.

En Sudáfrica, el Centro Africano para las Ciudades (en inglés *African Centre for Cities*) está impulsando proyectos de CityLabs en el área metropolitana de Ciudad del Cabo[96] centrados en la creación, medición y preservación de un entorno urbano más sano[97]; en el control y reducción de la violencia urbana; y, en el fortalecimiento de la seguridad pública[98]. Igualmente, impulsa enfoques innovadores sobre la política de vivienda y la prestación de servicios en áreas vulnerables[99]. En Ciudad de México, el municipio ha desarrollado el *Laboratorio para la Ciudad*[100] como plataforma de gobierno abierto[101] para involucrar a la ciudadanía, especialmente a los jóvenes y a la población integrada en la economía informal. Ciudad de México, debido a su enorme tamaño y población, constituye un laboratorio dinámico ideal para la innovación cívica, la creatividad, los experimentos sociales y urbanos, y las llamadas *provocaciones*[102] articulando las exigencias de las bases con la acción de gobierno[103]. La reciente iniciativa de ONU-Hábitat, *Digital Civics*, integra a todas las franjas de edad de la población: a la población escolar infantil en Laboratorios para Construir la Ciudad (en inglés *City Builder Labs*) a través del conocido videojuego Minecraft para diseñar el espacio público de su ámbito cotidiano; a los jóvenes en Laboratorios para Cambiar la Ciudad (*City Changer Labs*) para resolver desafíos urbanos con el uso de tecnología móvil; y finalmente, al resto de la ciudadanía con Laboratorios para Fabricar la Ciudad (*City Maker Labs*) para mejorar la calidad de vida mediante la fabricación digital y la impresión 3D[104].

Presupuestos participativos: evoluciones recientes

Los presupuestos participativos son a menudo citados como un instrumento de democratización que ha revolucionado la capacidad de la ciudadanía de participar en la gobernanza metropolitana y de intervenir sobre cuestiones presupuestarias, dimensión que normalmente estaba reservada a los cargos municipales electos. En la actualidad este instrumento se utiliza ampliamente en todo el mundo; se conocen aproximadamente unas 3.000 iniciativas de este tipo[109]. El ejemplo de Porto Alegre (Brasil), donde fue aplicado por primera vez en 1989, proporciona pruebas convincentes de su efectividad pero también evidencia algunas limitaciones[110].

Estos presupuestos han sido criticados por la participación limitada de la ciudadanía («siempre los mismos»), por debilitar las organizaciones populares e incrementar el riesgo de manipulación política[111]. Para responder a estas cuestiones, se han desarrollado nuevas prácticas orientadas a crear otros canales de participación.

Por ejemplo, en Canoas, ciudad situada en la periferia de Porto Alegre, durante los últimos ocho años se han implantado trece instrumentos dirigidos a fortalecer la participación ciudadana (involucrando a más de 185.000 habitantes). Estos instrumentos tienen como objetivo recopilar información sobre exigencias colectivas (presupuestos

participativos, comités de vecindad, asambleas sobre áreas comerciales y sobre servicios públicos), pero también para reunir información sobre peticiones individuales (audiencias públicas y programas de participación como el *Alcalde en la Calle* y *el Alcalde en el Metro*). También han sido diseñadas nuevas herramientas colaborativas (como la red *Agora*), o mecanismos para facilitar tareas de coordinación (por ejemplo, el *Consejo de Desarrollo Social y Económico* o la *Casa Municipal*) y para potenciar el desarrollo estratégico (Congreso de la Ciudad, planes plurianuales participativos y sectoriales). Estando reconocidas a nivel internacional por el Observatorio Internacional de Participación Democrática (OIDP), estas herramientas combinan canales para el diálogo social en línea (*online*) y fuera de línea (*offline*), y amplían la participación de la ciudadanía, tanto en la planificación de los gastos como en los debates sobre los ingresos[112].

La integración de canales múltiples de participación puede verse como una manera de diversificar el compromiso, acomodar diferentes intereses y aumentar el número de participantes, tal y como se puede observar en ciudades como Nueva York, Johannesburgo e incluso algunas ciudades de China[113]. En Seúl, por ejemplo, el gobierno metropolitano ha impulsado recientemente un programa de «Alcaldía Ciudadana» que combina una política de puertas abiertas a nuevas ideas y opiniones, con visitas sobre el terreno que facilitan que la administración pública pueda descubrir soluciones desarrolladas directamente por la comunidad[114].

Sin embargo, las regiones metropolitanas complejas presentan desafíos específicos, algunos de ellos incluyen: la distancia cada vez mayor de las instituciones respecto a la vida cotidiana de la ciudadanía, la escala y segmentación de los problemas a resolver, y la necesidad de armonizar las decisiones tomadas por diferentes gobiernos locales o intermedios. Todos estos factores elevan el riesgo de diluir o contaminar la percepción de la ciudadanía sobre los procesos de diálogo social como espacio real para una participación directa que garantice resultados. A pesar de ello, numerosos experimentos están contribuyendo a multiplicar el impacto de la participación ciudadana más allá del nivel municipal[115].

El concepto de participación está cambiando, yendo más allá de la simple consulta, para crear un espacio que **eventualmente reequilibre la distribución del poder de decisión en la sociedad**. Esto requiere que los gobiernos locales respeten algunas condiciones básicas, como puedan ser el empoderamiento y la autonomía de los movimientos sociales y de los actores locales. Los elementos que vehiculen la participación ciudadana deben ser simples, recíprocos, representativos, inclusivos y orientados hacia las personas. Estos elementos deben tener en cuenta el derecho a la privacidad y los sentimientos de la ciudadanía, integrar marcos legales transparentes y consensuados, y dotar a la ciudadanía de un poder real de decisión. Además, los gobiernos locales deberían incrementar los procesos participativos, tanto en escenarios virtuales como de manera presencial, y garantizar que éstos se apliquen con regularidad y continuidad[116].

CUADRO 2.11 LA PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES VECINALES EN LA GOBERNANZA METROPOLITANA: EL EJEMPLO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE INDIA[108]

En los últimos años, varias áreas metropolitanas de India han impulsado programas participativos para involucrar a la ciudadanía, ONG y organismos comunitarios en la búsqueda de mejoras en la infraestructura y en el desarrollo económico de la ciudad (Bangalore, Delhi y Hyderabad, por ejemplo, fueron objeto de diversas iniciativas de gobierno electrónico). La experiencia de India en el asociacionismo vecinal pone en evidencia ciertas ambigüedades de los procesos de democracia participativa. En los últimos 20 años, estas asociaciones se han convertido en un interlocutor legítimo en la gobernanza urbana y han ayudado a renovar y a mejorar la democracia local en India. A pesar de ello, sufren de un cierto déficit democrático (cooptación) y de elitismo (representan a la élite local dotada de amplios recursos políticos). Estas asociaciones han logrado que las autoridades públicas en las áreas metropolitanas sean más transparentes, responsables y rindan cuentas, permitiendo además la movilización política de las clases medias. Sin embargo, la eficacia de estas asociaciones vecinales tiende a favorecer más a la población privilegiada que a los pobres. Rara vez se han defendido las necesidades de la población más vulnerable. Por lo tanto, resulta esencial que la movilización y la inclusión de los individuos y colectivos refleje el elevado grado de diversidad social de las áreas metropolitanas, de manera que todos y cada uno de los intereses y voces sean tenidas en consideración a lo largo del proceso de toma de decisiones.

2.5.2 Iniciativas de la sociedad civil[117]

Además de estos instrumentos, la sociedad civil, en su sentido más amplio, ha impulsado otras formas de democratización que desempeñan un papel cada vez más significativo en la gobernanza metropolitana. En este sentido, muchos gobiernos locales han apostado por trabajar con los movimientos ciudadanos existentes en lugar de crear nuevos, siguiendo una estrategia más sostenible y directa de involucrar a las comunidades (por ejemplo, las «mesas de barrio» en Montreal)[118]. De esta manera, el papel de las asociaciones ciudadanas comprometidas con la mejora de las condiciones de vida, las

políticas de vivienda y la promoción del «derecho a la ciudad» es ahora más manifiesto, tanto en países en los que su toda población ya reside en áreas urbanas, como en aquellos en los que su proceso de urbanización es todavía un fenómeno reciente.

Existen numerosos indicios sobre el poder y dinamismo de estos movimientos. Por ejemplo, en Egipto se ha creado un «ministerio a la sombra» de base informal para aportar información crítica sobre las políticas de vivienda[119]. En Marsella (Francia), la iniciativa *Un Centre Ville pour Tous* («Un Centro de Ciudad para Todos») ha respaldado la regeneración del barrio sin causar ningún desplazamiento de población. En Mumbai (India), la ONG SPARC (*Society for the Promotion of Area Resource Centers*) ha dirigido en el pasado varias iniciativas en los barrios marginales de infravivienda para evitar desalojos. En Caracas (Venezuela) han unido sus fuerzas cooperativas de arquitectos y comités vecinales con el objetivo de regularizar parcelas urbanas[120]. Johannesburgo (Sudáfrica) ha promovido la iniciativa *Josi@work* para impulsar la coproducción y la prestación de servicios compartida entre la municipalidad y las asociaciones de base[121].

Existe una demanda creciente de democratización de la gobernanza metropolitana que otorgue un mayor protagonismo a la ciudadanía y a las organizaciones locales

Estos procesos de empoderamiento suelen ser catalizados por asociaciones locales, con o sin la ayuda de las ONG, mejorando sus márgenes de maniobra y poder de negociación a medida que refuerzan su coordinación a escala nacional. Estas asociaciones ciudadanas se apoyan generalmente sobre líderes comunitarios que defienden un enfoque *no clientelista* de la acción colectiva. Por ejemplo, *Slum Dwellers International* (SDI), una organización presente en 33 países, ha sido capaz de desplegar una alianza estratégica junto a una organización nacional de mujeres activa en materia de microfinanzas (*Mahila Milan* –«Mujeres Juntas»), junto también a la ONG SPARC señalada anteriormente.

Esta alianza ha puesto a las mujeres y a los residentes más vulnerables en el centro de la gobernanza, liderando varias acciones que van desde la resistencia ante desalojos hasta la creación de grupos de ahorro, la construcción de nuevas unidades de vivienda social o la autogestión de los desplazamientos planificados (como ha sucedido en el caso de los asentamientos informales extendidos a lo largo de las líneas de ferrocarril). Un ejemplo de su éxito ha sido lograr la ampliación de su red de grupos de ahorro a 65 ciudades indias[122].

2.5.3 Migración, integración, y áreas metropolitanas de acogida

Existe un creciente consenso acerca de que la diversidad y las habilidades aportadas por los inmigrantes constituyen una fuerza motriz del desarrollo social, cultural y económico, de las áreas metropolitanas**.** La gobernanza de la migración es una tarea cada vez más compleja y urgente a la que se enfrentan aquellas regiones que absorben población nacional e internacional. Mientras que los gobiernos nacionales deciden sobre el marco general de la inmigración, son los municipios y los gobiernos metropolitanos los que comparten la responsabilidad de atraer, retener e integrar a los inmigrantes. Paralelamente, los actores no gubernamentales son cada vez más activos, especialmente para contribuir a reducir la división social y la discriminación.

La gobernanza colaborativa entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para integrar a los inmigrantes ha demostrado su eficacia en muchas áreas metropolitanas. En Vancouver (Canadá), por ejemplo, el Comité Consultivo Multicultural sirve como puente entre la sociedad civil y los gobiernos municipales, reforzando el papel de la comunidad[123]. En Stuttgart (Alemania), las administraciones municipales y los servicios comunitarios participan del *Pacto para la Integración* cuyos objetivos pasan por garantizar la igualdad de oportunidades y la defensa de la diversidad cultural reconocida como un bien comunitario y económico. Desde el año 2000, la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority*, GLA) promueve una política de igualdad para luchar contra la exclusión cultural, social y económica que afecta a los inmigrantes, minorías y mujeres que residen en Londres[124]. Las evidencias sostienen que son muchas las ciudades que actualmente están desarrollando políticas proactivas para facilitar la integración de los inmigrantes[125].

En respuesta a la crisis humanitaria de refugiados y migrantes procedentes de Siria y de otras regiones en conflicto, en Europa se ha movilizado una red de ciudades metropolitanas, entre las cuales destacan Barcelona, Madrid, París y otras tantas, y que tienen como objetivo convertirse en «Ciudades Refugio»[126]. En cuanto a los inmigrantes internos, el municipio de Chengdu (China), adoptó una política pionera de inclusión de migrantes para recoger sus demandas y redistribuir recursos públicos. Otras ciudades chinas también están siguiendo el ejemplo.

2.6 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA PARA UNA GESTIÓN METROPOLITANA INTEGRADA Y PARTICIPATIVA

La planificación estratégica puede contribuir a impulsar reformas y un cambio cultural en la gobernanza metropolitana, promoviendo un desarrollo más integrado que combine políticas

urbanas y estrategias de gestión y desarrollo económico. En muchas de las mayores áreas metropolitanas, los planes estratégicos se han convertido en instrumentos esenciales que permiten gestionar su desarrollo a largo plazo.

La planificación estratégica reconoce que los problemas de vivienda, de transporte y de sostenibilidad no pueden ser abordados de manera adecuada a corto plazo, en ciclos electorales o de inversión de cuatro a seis años. También trata de analizar y desarrollar el área metropolitana en su conjunto, como un sistema dinámico, y no sólo como la suma de sus diferentes municipios separados. En principio, el proceso estratégico permite que las ciudades puedan construir una visión y un marco de actuación conjunto, promoviendo la integración de iniciativas y acciones que se refuerzan mutuamente[127].

Ante el objetivo de fortalecer la gobernanza metropolitana, el proceso de planificación estratégica necesita promover el diálogo e involucrar a numerosos actores (sociedad civil, sector privado, etc.) para definir las prioridades que deben ser asumidas por los principales responsables de la toma de decisiones. Este proceso también ofrece la oportunidad de asociar y reforzar la colaboración entre el conjunto de territorios y actores que conforman el área metropolitana. La planificación estratégica debe crear una dinámica a medio y largo plazo que trascienda los tiempos de los mandatos políticos, contribuyendo a sincronizar la actividad entre los gobiernos locales, y de éstos con el sector privado, la sociedad civil y las principales instituciones regionales[128].

Diferentes áreas metropolitanas –áreas metropolitanas avanzadas de altos ingresos, megaciudades o áreas metropolitanas de tamaño medio– están aplicando la planificación estratégica para abordar sus problemas locales (véase la tabla 2.3).

Un enfoque más estratégico de la planificación necesita superar los enfoques sectoriales fragmentados y tomar en consideración las tensiones sistémicas existentes entre la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y las necesidades de

Un enfoque más estratégico de la planificación necesita superar los enfoques sectoriales fragmentados y tomar en consideración las tensiones sistémicas existentes entre la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y las necesidades de crecimiento

Tabla 2.2 **Ejemplos de enfoques de planificación estratégica a nivel metropolitano**

Fuente: Clark y Moonen.

Ciudad	Plan estratégico	Año de su última actualización	Fecha prevista	Áreas de atención
Auckland	Auckland Plan	2010	2040	Transporte, vivienda, calidad de vida, juventud
Barcelona	Barcelona Visión 2020	2010	2020	Espíritu emprendedor, investigación, transporte
Dar es Salaam	Master Plan	En proceso de aprobación	2032	Estructura especial, transporte, densidad
Lima	PLAM 2035: Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano para Lima y Callao	2015	2035	Planificación presupuestaria, estructuración de proyectos, instrumentos jurídicos, autoridad única de transporte
Londres	London Plan	2015	2031	Regeneración de áreas, centros urbanos, transporte
Melbourne	Plan Melbourne	2014	2050	Empleo e inversión, elección de vivienda, gobernanza, agua, habitabilidad, transporte
Nairobi	NIUPLAN: Plan director de desarrollo urbano integrado	2014	2030	Distrito de negocios descentralizado, desarrollo ferroviario, red de distribución de agua, sistema de drenaje de aguas pluviales
Nueva York	Fourth Regional Plan	1996 (2017)	2040	Proyectos de parques, zonas de ribera, espacios abiertos, proyectos sobre transportes
París/Ile-de France	Esquema director regional de Ile-de-France	2013	2030	Planificación, densidad, desarrollo económico, vivienda, medioambiente, movilidad/transporte, energía, equipamientos, servicios urbanos, riesgos naturales y tecnológicos, patrimonio
Rio de Janeiro	Plan estratégico de desarrollo integrado del área urbana metropolitana	2015	2030	Integración de redes de transporte y saneamiento universal y tarjeta electrónica; Sistema de información entre gobiernos locales para evitar desastres naturales; acceso de banda ancha; incentivos fiscales
Riad	MEDSTAR: estrategia de desarrollo metropolitano de la región de Arriyadh	2003	2023	Plan de gestión del tráfico, red viaria; distrito financieros Rey Abdullah; suburbios, nuevos sub-centros integrados
Seúl	Seúl 2030	2009	2030	Participación ciudadana, igualdad de oportunidades, empleo, cultura, sostenibilidad.
Shanghái	Shanghái 2040	Tbc	2040	Desarrollo orientado al ser humano, desarrollo verde y centrado en la innovación
Tokyo	Creando el futuro: la visión de Tokio a largo plazo	2014	2020	Envejecimiento demográfico, resiliencia ante desastres, zonas económicas

crecimiento. Los líderes deben impulsar una visión holística e inclusiva, compartida por todos, una gobernanza urbana robusta, apoyándose en una coordinación institucional efectiva y sostenida por amplias coaliciones que garanticen la continuidad *operativa* del plan. El plan a largo plazo debe ser suficientemente flexible para responder mejor a los cambios económicos y sociales y ha de poder ser complementado con planes concretos a corto plazo. Cuando estos factores comienzan a ser operativos, se abre la posibilidad de asumir tareas todavía más complejas, como puedan ser: luchar contra la exclusión laboral y en favor de la prosperidad y de infraestructuras sociales en barrios o para determinados grupos de población, integrar mejor la política del suelo y el acceso a las infraestructuras, promover un uso multifuncional del suelo en los barrios, preservar el patrimonio cultural y la identidad, mejorar la eficiencia energética, o promover áreas metropolitanas más compactas y policéntricas[130].

Sin embargo, no todos los planes estratégicos tienen éxito, ni en su formulación ni en su implementación. A menudo, las prioridades de desarrollo de cada área metropolitana suelen generar controversias. Existe asimismo el riesgo que intereses particulares, ya sea dentro del gobierno o protagonizado por grupos de inversores, puedan ejercer una influencia decisiva que ponga en riesgo la participación ciudadana. De hecho, algunas autoridades públicas tienden a priorizar en exceso los objetivos de desarrollo económico con la intención de posicionar a sus áreas metropolitanas en la *arena* global, dejando de lado las dimensiones sociales y medioambientales. Del mismo modo, la participación ciudadana en el diseño, gestión y supervisión de estrategias urbanas, a menudo se limita a un papel estrictamente consultivo (encuestas públicas, talleres, foros y referendos), mientras que el proceso de toma de decisiones permanece bajo el control directo de las autoridades políticas y administrativas[134].

Ciudades como Singapur, Londres, Mumbai, El Cairo[135], Argel[136] y Bruselas[137] han desarrollado documentos de planificación estratégica urbana con el apoyo externo de grupos de expertos, con el objetivo de involucrar a la comunidad empresarial en apoyo de la economía metropolitana y construir nuevas alianzas que permitan responder a la competencia mundial[138]. Sin embargo, algunas de estas estrategias han despertado las críticas de la sociedad civil y de otros actores sociales debido al carácter limitado de las consultas.

Aun así, la planificación estratégica es un proceso que permite involucrar a gobiernos, instituciones, empresas, organismos comunitarios y ciudadanía alrededor de un proyecto común cuyo objetivo es facilitar el gobierno del espacio metropolitano, y de esta manera hacer frente a la complejidad institucional y a los desequilibrios sociales que los caracterizan.

En el futuro, la planificación estratégica puede contribuir a mejorar la gobernanza y los mecanismos legales y sociales que definen las políticas urbanas en las áreas metropolitanas y garantizan su implementación. Las herramientas disponibles para la planificación estratégica son diversas: **marcos legislativos y regulatorios más simples y eficaces**, que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos centrales y locales; visiones estratégicas que deriven en planes de acción concretos; **mayor cooperación y coherencia entre los diferentes niveles de gobierno; herramientas que promuevan el intercambio de conocimientos con la finalidad de guiar e inspirar**, en lugar de prescribir y limitar el potencial de desarrollo de un urbanismo estratégico en las áreas metropolitanas[139]. Los planes estratégicos representan una oportunidad política para muchas áreas metropolitanas cuyo potencial debe ser utilizado por gobiernos locales ambiciosos e inclusivos.

CUADRO 2.12 DOS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Estrategia de Johannesburgo para el año 2040

Johannesburgo está impulsando desde 1999 una estrategia dirigida a construir los cimientos de sus instituciones, repensar la naturaleza de la gobernanza local y crear una ciudad que satisfaga las necesidades de su ciudadanía y de otros actores. La iniciativa *The Joburg 2040: Growth and Development Strategy (GDS)* fue desarrollada en 2011. El nuevo liderazgo político la utilizó para dar un nuevo impulso al proceso estratégico. *The Joburg 2040* es al mismo tiempo un documento de intenciones que define la visión a largo plazo y un instrumento de planificación que integra un conjunto de alternativas estratégicas para guiar el proceso de desarrollo de la ciudad. Este documento, también establece las condiciones para responder de manera integrada a los desafíos urbanos de la ciudad, a diferentes niveles y escalas, y resume brevemente los resultados y productos esperado gracias a un crecimiento inteligente e inclusivo para el año 2040[131].

Democracia local y planificación en Sao Paulo, Brasil

La ciudad de Sao Paulo dispone de un nuevo plan maestro —aprobado el 30 de junio de 2014 y promulgado como nueva ley el 31 de julio del mismo año[132]—, que establece un conjunto de directrices para el desarrollo de la ciudad durante los próximos dieciséis años. Como parte del proceso de participación ciudadana, la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano (SMDU), lanzó una plataforma digital, *Gestão Urbana* (Gestión Urbana), y realizó numerosas audiencias públicas, reuniones y talleres. Esta plataforma facilitó el acceso a los datos y proporcionó herramientas participativas innovadoras tales como formularios en línea para realizar propuestas, mapas compartidos y un borrador de ley colaborativa para que la ciudadanía pudiera incorporar comentarios y sugerencias específicas sobre cada artículo. Desde un principio, este proceso fue acordado entre la sociedad civil y el Consejo Municipal de Política Urbana (CMPU). Al final de proceso, se habían llevado a cabo un total de 114 audiencias públicas en las que participaron 25.692 personas. Además, en los talleres y reuniones presenciales se recogieron un total de 5.684 propuestas, y otras 4.463 sugerencias fueron tramitadas mediante el uso de herramientas digitales[133].

3.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Las áreas metropolitanas acumulan una proporción sin precedentes de la riqueza mundial[140]. El PIB de ciertas áreas metropolitanas es incluso más alto que el de algunos países. Tokio, Nueva York, Los Ángeles, Seúl, Londres y París, por ejemplo, podrían estar clasificadas entre las 30 mayores economías nacionales del planeta[141]. Las áreas metropolitanas juegan un papel decisivo como motores del desarrollo y de la innovación en la economía nacional. Tienen un impacto directo sobre su productividad y sobre sus relaciones con los mercados internacionales; pueden beneficiar a las ciudades de su país mediante sus conexiones privilegiadas y sus sectores económicos avanzados. Muchas *metrópolis* compiten a nivel global para atraer a empresas, inversores, grandes proyectos y eventos de prestigio internacional. Estas tendencias ejercen una presión creciente en el seno de las ciudades y sobre sus habitantes, generando externalidades negativas con graves consecuencias sobre el espacio urbano, sobre la sociedad (exclusión, la gentrificación) y sobre el medio ambiente[142].

En esta sección se examinan algunas de las principales dinámicas económicas que inciden sobre las áreas metropolitanas y la necesidad de impulsar estrategias de desarrollo económico que permitan abordar las externalidades positivas y negativas. También se analizan de manera crítica las consecuencias de la creciente competencia entre ciudades en el actual ciclo de globalización, examinando enfoques alternativos potenciales que permitan reconciliar el concepto de atracción con la exigencia de promover áreas metropolitanas económicamente más prósperas, pero también más justas que favorezcan la inclusión social, la protección medioambiental y la cohesión territorial. La dimensión ambiental será abordada en la sección 4 de este capítulo.

3.1 ECONOMÍAS METROPOLITANAS, AGLOMERACIÓN Y EXTERNALIDADES POSITIVAS

La expansión metropolitana es, en cierto modo, la expresión espacial y sub-nacional de los procesos de globalización[143]. El desarrollo económico se ha vuelto cada vez más complejo debido a la integración de la economía mundial, a la desregulación económica, a la movilidad de la población y a las transformaciones tecnológicas. Los empleos, los trabajadores y el capital se han vuelto muy volátiles y cada vez más se concentran en las áreas metropolitanas. Por ejemplo, desde la Conferencia de Hábitat II en 1996, la inversión extranjera mundial se ha triplicado pasando de 350 mil millones de dólares a más de 1 billón de dólares; mientras que el flujo de capitales hacia los países en desarrollo ha aumentado de una tercera parte a más

El desarrollo económico se ha vuelto cada vez más complejo debido a la integración de la economía mundial, a la desregulación económica, a la movilidad de la población y a las transformaciones tecnológicas

La concentración de funciones económicas y productivas de alto nivel en las áreas metropolitanas está generando en su seno una dinámica de ganadores y perdedores

de la mitad de ese monto[144]. Las actividades en numerosos sectores económicos se han *mundializado;* por ejemplo: los servicios financieros y profesionales, las industrias creativas, las tecnologías no contaminantes, la educación superior, la ingeniería y la arquitectura[145].

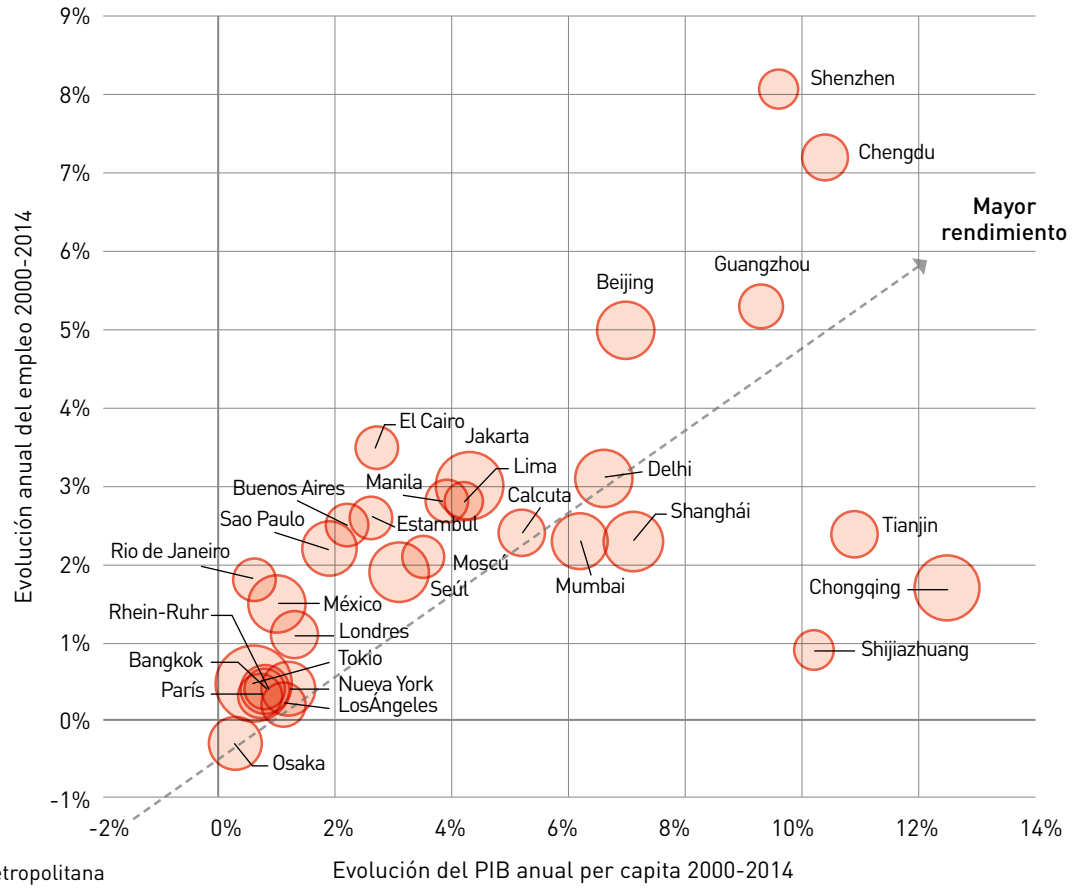
Los estrechos vínculos existentes entre el crecimiento metropolitano y la globalización han dado lugar a toda una literatura que intenta analizar estos fenómenos y, al mismo tiempo, describir el desarrollo de las grandes ciudades que, aunque están bien interconectadas a nivel mundial, parecen cada vez más desconectadas de sus respectivas áreas de influencia directa[146].

Sin embargo, las áreas metropolitanas también son reconocidas como motores del desarrollo, ya que contribuyen de manera sustancial a sus economías nacionales. Siguiendo las tendencias observadas en años anteriores, en 2014 aproximadamente el 60% de las áreas metropolitanas experimentaron tasas de creación de empleo superiores a las de sus economías nacionales[147]. Las áreas metropolitanas de Asia-Pacífico y de América –Norte y Sur– son los principales motores del crecimiento nacional, pero se observan tendencias similares en todas las regiones del planeta. La evidencia de las últimas décadas muestra que dónde la urbanización ha sido planificada y ha recibido el apoyo adecuado, en vez de ser combatida, ha jugado un rol decisivo en la transformación económica de muchos países. Las economías de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) muestran cómo la concentración de la población en las grandes ciudades ha contribuido a mejorar la prosperidad y el nivel de vida, a pesar de los desequilibrios y desigualdades existentes.

La gráfica 3.1 destaca el variado ritmo de crecimiento económico y de empleo que han experimentado algunas de las áreas metropolitanas más importantes del planeta desde el año 2000. Destaca el crecimiento excepcionalmente rápido de muchas áreas metropolitanas chinas, incluyendo ciudades secundarias como

Gráfca 3.1 **Promedio anual del PIB per cápita y crecimiento del empleo en las 30 áreas metropolitanas más pobladas, 2000-2014**

Fuente: Brookings Institution y Oxford Economics.



Shenzhen, Chengdu y Chongqing, así como otras tantas situadas en India y en el Sudeste de Asia. Por el contrario, muchas áreas metropolitanas de altos ingresos, como Osaka, París y Los Ángeles, han experimentado crecimientos más débiles. Sin embargo, las variaciones en el rendimiento y en los resultados (tanto internos como entre naciones y regiones) ponen de relieve el importante papel que desempeñan los activos y los enfoques económicos locales en la economía mundial.

Las áreas metropolitanas aportan, *prima facie,* numerosas ventajas al desarrollo nacional. Los elevados rendimientos tributarios que obtienen de industrias de alto valor añadido (por ejemplo, finanzas, comercio, nuevas tecnologías, etc.), pueden ayudar al resto del país a regular los desequilibrios potenciales de otras regiones rezagadas. Sus actividades a menudo estimulan la expansión de sus cadenas de suministro en toda su región y territorio nacional. En ellas se localizan empresas internacionales que participan del intercambio de conocimiento directo e indirecto con el tejido empresarial local, y a menudo facilitan el acceso a nuevas oportunidades de inversión. Las áreas metropolitanas también funcionan como nodos de transporte e infraestructura, actuando como puertas de entrada del turismo, de la comunicación y del comercio. Las *metrópolis*, sus servicios e industrias proporcionan nuevas oportunidades de trabajo y formación que elevan la cualificación de la fuerza de trabajo, y cuya experiencia puede beneficiar a las ciudades intermediarias y/o áreas rurales de su área de influencia. Finalmente, en el caso específico de las ciudades mundiales (*Global Cities*) que a menudo han crecido como centros financieros y culturales de referencia, su oferta social y cultural contribuye a reforzar la «marca» del país (por ejemplo, Nueva York, Londres, París, Tokio, Shanghái, Sídney y Toronto)[148].

Los patrones espaciales de la actividad económica de las áreas metropolitanas tienden a cambiar a lo largo de diferentes ciclos económicos. A menudo existe la preocupación de que la demanda económica se centra excesivamente en el centro de las áreas urbanas; aunque, a través de diferentes ciclos, muchas áreas metropolitanas han desarrollado nuevas centralidades en las zonas más próximas a aeropuertos, estaciones de transporte público, hospitales, campus universitarios, parques científicos, centros de conferencias y en otras zonas similares alejadas del centro con menores costes y mayores rendimientos[153]. Las áreas metropolitanas se han vuelto cada vez más interdependientes económicamente y las soluciones políticas conjuntas más determinantes.

La concentración de funciones económicas y productivas de alto nivel en las áreas metropolitanas **está generando en su seno una dinámica de ganadores y perdedores**. Mientras que ciertos núcleos de la suele seguir atrayendo actividades, muchas otras zonas del área metropolitana se muestran incapaces de capturar inversión pública o privada y permanecen desconectados de los principales mercados de trabajo. La desigualdad de ingresos suele ser mayor en las grandes áreas urbanas que en otros lugares[154]. Las preferencias de la población joven por la vida urbana, junto al declive del sector industrial y de la distribución tradicional, especialmente en los países desarrollados, hacen que la demanda de nuevos empleos se concentre en actividades económicas que ya están implantadas en las áreas centrales[155]. La polarización resultante constituye una de las principales externalidades negativas que se derivan del creciente interés que despiertan las áreas metropolitanas en la esfera internacional.

CUADRO 3.1 LOS EFECTOS DE LA AGLOMERACIÓN[149]

La capacidad de las empresas y de las redes familiares para aprovechar recursos comunes, para encontrar empleo y utilizar los contactos cotidianos directos constituye uno de los rasgos distintivos de las economías de aglomeración[150]. Aunque los actuales modelos expliquen de manera insuficiente el efecto de aglomeración, está ampliamente aceptado que éste permite un uso más eficiente de las plataformas logísticas, favorece la emergencia de sistemas de *clusters*, como también una mayor diversidad y creatividad empresarial. Los efectos de aglomeración se han analizado ampliamente en las áreas metropolitanas de países de altos ingresos, pero ahora también se observan en los BRICS y en otros países emergentes. Estos efectos suelen ser especialmente significativos en aquellas áreas metropolitanas con una proporción elevada de empleos altamente cualificados[151]. También se observan pruebas cada vez más evidentes sobre los importantes beneficios que genera la proximidad entre varias áreas metropolitanas. Las ciudades integradas dentro de una red o sistema de ciudades cercanas son capaces de obtener ventajas de su tamaño y de esta manera adquirir funciones metropolitanas de alto nivel como pueda ser albergar empresas, instituciones internacionales y actividades científicas. Sin embargo, no existe una ley de efecto aglomeración o de masa crítica que garantice el éxito económico de las áreas metropolitanas. También pueden aparecer des-economías de aglomeración cuando la urbanización está mal gestionada, cuando las instituciones metropolitanas aplican políticas incoherentes o discontinuas, y en particular, cuando la infraestructura no responde a la creciente demanda[152].

3.2
EXTERNALIDADES NEGATIVAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA «COMPETITIVIDAD»

Los imperativos económicos y de competitividad en los mercados nacionales e internacionales generan consecuencias visibles (y muchas veces involuntarias) sobre sus mercados laborales, su desarrollo espacial y sus relaciones sociales. La financiarización de las economías urbanas ha intensificado la búsqueda de la competitividad aumentando las desigualdades, tanto entre áreas metropolitanas como dentro de ellas[156]. La desregulación de los mercados financieros, el flujo creciente de inversiones controladas por inversores institucionales (empresas de seguros, fondos de pensiones o fondos especulativos) en la compra de activos fijos, en la privatización del espacio y servicios públicos, en la titulación de las deudas hipotecarias y de los bonos municipales, han reestructurado sustancialmente las economías metropolitanas, planteando desafíos nuevos y complejos[157]. Las inversiones extranjeras en propiedades urbanas en áreas metropolitanas están creciendo exponencialmente (de 600 mil millones de dólares en 2013-2014 a 1 billón de dólares en 2014-2015) en todas las regiones (Londres, Nueva York, Shanghái, Shenzhen, Tokio, Sídney, etc.)[158]. Desde la crisis financiera de 2008, la financiación en muchas *metrópolis* occidentales se ha alejado de las formas tradicionales, concentrando las inversiones en aquellas áreas de elevada rentabilidad y a través de mecanismos de financiación público-privada. Esto ha derivado en un incremento del nivel total de deuda, particularmente en el sector inmobiliario, y que va asociado a la inestabilidad financiera y a las asimetrías económicas de muchas aglomeraciones urbanas[159].

La financiarización de las economías urbanas ha intensificado la búsqueda de la competitividad aumentando las desigualdades, tanto entre áreas metropolitanas como dentro de ellas

La presión creciente en favor del desarrollo económico y de la competitividad en las áreas metropolitanas pueden —y suelen— generar externalidades negativas significativas con efectos adversos sobre el desarrollo urbano sostenible.

Estos desafíos suelen manifestarse, incluso, en aquellas áreas metropolitanas más globalizadas como pudieran ser Londres, Nueva York y París, que, a pesar de haber tenido éxito al incrementar su productividad, su capacidad de capturar empresas internacionales y atraer a trabajadores altamente cualificados, experimentan importantes consecuencias sociales y espaciales. Uno de los síntomas comunes es el desarrollo económico monocéntrico que presenta dificultades en el momento de difundir las inversiones al conjunto del área metropolitana e integrar a toda la población en el mercado de trabajo. Los empleos localizados en la periferia suelen estar dominados por industrias de salarios bajos, y por servicios locales dimensionados para una población que se desplaza diariamente al trabajo, factores que acentúan la fragmentación espacial y limita la conexión eficiente de las personas con el empleo[160]. A consecuencia de ello, en muchas áreas metropolitanas de países desarrollados se observa una creciente segmentación social, con diferentes formas de gentrificación por un lado y de «guetos» por el otro.

Para las economías metropolitanas de países emergentes o en desarrollo, las externalidades son diferentes en tipo y escala. Desde el año 2000, el crecimiento medio anual de su PIB per cápita ha sido del 6% en comparación con el 1% en las economías desarrolladas[161]. Sin embargo, estos buenos resultados a menudo ocultan grandes desafíos como puedan ser el desempleo y el subempleo, la falta de integración de la población migrada y el incremento de la segregación residencial y del mercado de trabajo, factores que tienden a expandir y a perpetuar la informalidad tanto en la economía como en la articulación del hábitat.

En las grandes aglomeraciones urbanas también se está agudizando la desigualdad en los ingresos respecto a otras áreas (incluso en los países desarrollados), agravado muchas veces por la desaceleración en la creación de empleo[162]. En este sentido, la creación de ocupación en las economías metropolitanas desarrolladas ha crecido muy por debajo del 1% anual desde 2000[163] y, en 2012, el 45% de las áreas metropolitanas de la OCDE tenía una tasa de desempleo por encima de la media nacional[164]. En la misma línea, en las áreas metropolitanas de países en desarrollo, la tasa media de creación de empleo ha caído por debajo del 3% anual[165]. La pérdida de puestos de trabajo en sectores tradicionales de actividad y la ampliación de las brechas en los ingresos del hogar son algunos de los factores que están llevando a un cambio de paradigma hacia enfoques más coordinados que permitan sostener el desarrollo económico metropolitano.

3.2.1 Efectos socio-espaciales: el aumento de la polarización social[166]

Uno de los principales inconvenientes de las políticas de desarrollo económico centradas en la competitividad es su impacto sobre la desigualdad social y espacial. Las estrategias con objetivos principalmente financieros pueden diferir de las estrategias urbanísticas cuya finalidad debería ir orientada a preservar la diversidad social, luchar contra la expansión urbana incontrolada o armonizar el desarrollo de vivienda con las actividades económicas y las infraestructuras[167]. Las políticas territoriales diseñadas para atraer inversiones hacia las áreas metropolitanas suelen ir acompañadas de proyectos de planificación y de regeneración urbana emblemáticos que pueden acelerar, directa e indirectamente, nuevos procesos de gentrificación y marginación de las comunidades más vulnerables.

Este problema se ve generalmente agravado en muchas *metrópolis* por la escasez de recursos financieros, la debilidad de los instrumentos de planificación y de políticas públicas que gestionen de manera inclusiva los procesos de regeneración urbana. Los desequilibrios en las capacidades y en la disponibilidad de recursos entre el sector público y privado pueden incidir en la selección de proyectos por su rentabilidad a corto plazo en lugar de la creación de valor a largo plazo[168].

El auge de megaproyectos de financiación privada —edificios de oficinas, centros comerciales, grandes infraestructuras deportivas, casinos, etc.— ha tendido a estimular la fragmentación de los sistemas técnicos y de equipamientos, ampliando las brechas en la calidad y cobertura de la red de servicios entre aquellas áreas que se integran a los circuitos de producción globalizados y aquellas otras áreas que acentúan su marginación. **Este fenómeno —algunas veces denominado «urbanismo astillado, o fragmentado»[169]— dificulta enormemente organizar la prestación de servicios urbanos de una forma coherente, equitativa y estandarizada** en cuestiones claves como el agua, la energía, el transporte y las infraestructuras de comunicación. Una manifestación aún más extrema de esta segmentación urbana está representada por la proliferación de las denominadas comunidades cerradas y enclaves privados (*gated communities*) en muchas áreas metropolitanas de países desarrollados y en desarrollo. Estos espacios privatizados, consecuencia directa de la polarización social inducida por la economía globalizada, pueden contribuir a marginalizar proyectos colectivos tan necesarios como el transporte público, el acceso universal a sistemas de salud y educación, como también a los recursos culturales.

Los fenómenos de polarización urbana intensifican la desigualdad entre áreas económicamente prósperas en donde existe una creciente demanda de empleos de alta cualificación y otras áreas que, a pesar de la cualificación de su población, se ven perjudicada por la pérdida progresiva de empleo en sus zonas de residencia —fenómeno que genera un incremento del desempleo y la pobreza. Esta es la tesis del «desajuste espacial» creciente entre el empleo y la vivienda (*spatial mismatch*)[170]. El incremento del precio del suelo y de la vivienda en áreas de intensa actividad económica fuerza a los trabajadores a residir cada vez más lejos de sus lugares de trabajo. También contribuye a deslocalizar aquellas industrias que tienen una mayor necesidad de espacio o que son menos productivas, como puedan ser las pequeñas y medianas empresas;debilitando con ello la supervivencia de ciertas actividades económicas. Este fenómeno también puede tener efectos negativos en los sectores más vulnerables de la economía informal (por ejemplo, la expulsión de los vendedores callejeros de las áreas urbanas que han sido regeneradas). Esta lógica, por ejemplo, ha llevado al desmantelamiento del sector textil de las áreas céntricas de Mumbai que se habían vuelto extremadamente caras. Estos desequilibrios generan mayores riesgos sociales, tales como: la marginación, la violencia social, el deterioro de las condiciones de vida, la dispersión urbana, la inseguridad y la vulnerabilidad ambiental.

Al mismo tiempo, existen también muchos ejemplos en las economías en desarrollo en donde las políticas de competitividad no han contribuido a mejorar el atractivo económico de sus áreas metropolitanas. En El Cairo (Egipto), por ejemplo, no se han obtenido los resultados esperados tras la transformación urbana que había de impulsar el tejido productivo local, y a día de hoy, todavía se carece de instrumentos políticos que permitan monitorizar los progresos reales alcanzados. En un contexto de rarefacción y desregulación del uso del suelo y de la propiedad, la política impulsada desde mediados de los años 2000 para atraer inversores locales y extranjeros no ha creado una economía metropolitana más competitiva o productiva[171]. En otras ciudades, como Lagos, Nairobi y Mumbai, la búsqueda de competitividad se confronta a la debilidad de liderazgo, de coordinación y de infraestructuras adecuadas. En ese contexto, algunos observadores sostienen que los objetivos de competitividad pueden entrar en conflicto con objetivos de desarrollo sostenible como la diversidad social, la defensa de un desarrollo urbano más compacto, un mayor acceso a la vivienda y el fomento de barrios social y funcionalmente mixtos[172].

3.2.2 Las externalidades a nivel nacional

En aquellos países en donde se han expandido sus áreas metropolitanas, los analistas también han observado una serie de costes para el conjunto de la nación que pueden contrarrestar a las externalidades positivas que la propia área metropolitana haya podido generar. Aquellas áreas metropolitanas de éxito y atractivas, por ejemplo, pueden drenar la mano de obra cualificada de otras regiones, acentuando los desequilibrios dentro de un mismo país. La mejora de las redes de comunicación de las áreas metropolitanas también puede canalizar una mayor demanda hacia ellas, y dañar el potencial de crecimiento de otras áreas urbanas y territorios. Esta situación puede verse agravada por el hecho de que las autoridades metropolitanas disponen de mayores recursos, y por lo tanto, de una mayor capacidad para atraer proyectos de inversión, incluso de los gobiernos nacionales.

También existe el riesgo de que las políticas monetarias y regulatorias (algunas veces de manera involuntaria) se inclinen hacia las necesidades de las áreas metropolitanas, en detrimento del resto del país[173]. En algunos casos, las políticas y las leyes gubernamentales son dimensionadas para afrontar la rápida urbanización de las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas necesitan tener en cuenta alguna de las externalidades negativas observadas y colaborar con el objetivo de corregirlas a través de una gobernanza metropolitana integrada

y limitan la asignación de recursos públicos para otras regiones y áreas rurales. Por último, aunque las áreas metropolitanas normalmente aportan una proporción mayoritaria en los ingresos fiscales nacionales y son contribuyentes netos al tesoro de sus respectivos gobiernos nacionales, no se puede considerar que la redistribución fiscal sea un mecanismo suficiente para afrontar las crecientes necesidades de bienestar en otras regiones. Este debate ocupa un lugar destacado en ciudades como Londres, Moscú, Sao Paulo, Tokio y Varsovia[174].

Sin embargo, todas estas externalidades negativas —reales o percibidas— suelen ser ampliamente debatidas. Lo que parece evidente es que, a menudo, **las áreas metropolitanas necesitan tener en cuenta alguna de las externalidades negativas observadas y colaborar con el objetivo de corregirlas a través de una gobernanza metropolitana integrada,** dirigida a fortalecer la relación de las áreas metropolitanas con sus respectivas áreas de influencia territorial y de esta manera estimular un desarrollo urbano más equilibrado en el conjunto del país.

CUADRO 3.2 LA VISIÓN DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL: LECCIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES[178]

Un informe del Foro Económico Mundial de 2014 basado en casos de estudio sobre 33 ciudades de todas las regiones y niveles de desarrollo propone cuatro lecciones generales sobre la competitividad urbana, que las propias ciudades deberían asimilar y experimentar:

- **Instituciones:** la gobernanza de las ciudades requiere de un liderazgo, de una visión a largo plazo y de municipios empoderados y bien coordinados.
- **Políticas nacionales y locales:** las ciudades dependen de políticas macroeconómicas sólidas y justas, de la apertura nacional al comercio y de la inversión extranjera directa, de mercados de trabajo flexibles, de impuestos eficientes, de una reglamentación económica transparente y de mecanismos para proteger a la población más vulnerable, pero las ciudades también deberían desarrollar sus propias políticas, por ejemplo sobre la inversión extranjera, el comercio, el turismo y mejorar su capacidad de atracción.
- **Conectividad dura:** las ciudades deben encontrar un equilibrio óptimo entre la «sub-planificación» y la «sobre-planificación», y corregir la brecha en infraestructura mediante la elección de infraestructura inteligente que favorezca la densidad y la eficiencia urbana.
- **Conectividad blanda:** las ciudades deben promover el capital social mediante la inversión en educación, infraestructura digital, instalaciones culturales y recreativas, y calidad de vida.

3.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS URBANAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO METROPOLITANO

Con el fin de tener en cuenta el impacto de las externalidades generadas tanto dentro como fuera de las áreas metropolitanas, los gobiernos locales y metropolitanos tienen la obligación de adoptar un enfoque integral y transversal de sus estrategias económicas que pueda contribuir a crear empleo y apoyar la inversión del sector privado, al mismo tiempo que garantice la sostenibilidad y la mejora en la calidad de vida del conjunto de su población.

La mayor parte de las áreas metropolitanas se enfrentan a desafíos similares cuando deben diseñar sus estrategias de desarrollo económico, incluyendo: la necesidad de disponer de sistemas, normativas y prácticas coherentes, una mayor capacidad de atracción de empresas e inversores, de mecanismos de planificación para el conjunto del área metropolitana, sistemas de transporte que mejoren la calidad de vida, recursos para sostener las infraestructuras claves, límites a la competencia y a la duplicación de servicios públicos entre municipios y distritos vecinos, un desarrollo de empleos cualificados para sostener el crecimiento empresarial y un apoyo apropiado de los otros niveles de gobierno. Como se puede apreciar, estas tareas **no son actividades de prestación de servicios convencionales**. Todas ellas implican una intervención estratégica dirigida a apoyar a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y al mercado laboral en general, y **a menudo requieren de nuevos acuerdos y de procesos de innovación organizativa en el área metropolitana.**

Las estrategias metropolitanas de desarrollo económico no se limitan a mejorar la productividad, a realizar proyectos de infraestructura *dura* o a buscar, atraer y retener una fuerza laboral altamente cualificada[175]. Estas estrategias también comportan la adopción de tácticas orientadas a facilitar la inversión empresarial, a corregir los déficits del mercado (por ejemplo, formación de mano de obra, acceso a la financiación), desarrollar relaciones eficientes y diferenciadas con las empresas, y fomentar el espíritu empresarial[176]. El contexto local puede generar resultados muy divergentes según las áreas metropolitanas. Por ejemplo, San Francisco y Los Ángeles tenían aproximadamente el mismo nivel de desarrollo económico en 1970, sin embargo en la actualidad San Francisco supera en un 30% el ingreso per cápita de Los Ángeles[177].

Tabla 3.1 **Desarrollo económico metropolitano *versus* desarrollo económico local**

	Desarrollo económico local	Desarrollo económico metropolitano
Calificación profesional	Enfoque por sectores (separadamente)	Enfoque integrado de la educación, vivienda, salud pública, marco económico
Activos/bienes	Empresas e instituciones locales autónomas	Reconocimiento y promoción de todos los activos en todos los municipios; movilidad interna y externa
Complementariedades	Débil colaboración interna dentro del área metropolitana (riesgo de competencia a «suma cero»)	Fortalecimiento de la cooperación en las áreas metropolitanas y complementariedades con las economías nacionales y con los actores internacionales
Objetivos por sectores	Enfoque sectorial localizado. Posibles de impacto imprevisto sobre otros municipios (*spillover*)	Enfoque sobre un conjunto de sectores que abarcan de manera coherente el área metropolitana

Los líderes de áreas metropolitanas, —incluyendo de Canadá, Sudáfrica y el Reino Unido, entre otros muchos países[179]— son a menudo testigos de las limitaciones de las estrategias anteriores. A pesar de las limitaciones financieras e institucionales, existe cada vez una mayor conciencia de que **el desarrollo económico exige alianzas, y no puede ser impuesto «desde arriba».** Sus resultados necesitan ir más allá de los ciclos electorales cortos (de tres a seis años) dado que suelen hacerse evidentes a largo plazo siguiendo los ciclos económicos (de 12 a 15 años)[180]. En este sentido parece necesario subrayar que el desarrollo económico se potencia cuando **se combinan los esfuerzos de gobiernos locales, de las cámaras de comercio, de las agencias de desarrollo, de los operadores de infraestructura y de servicios públicos, de las instituciones financieras y de otros niveles de gobierno conjuntamente con la ciudadanía.** Sin esta alianza, existen riesgos de que los proyectos orientados a estimular el crecimiento económico no vayan acompañados de políticas de inclusión social (a través de un incremento del parque de vivienda social o la creación de empleo decente) o que las iniciativas dirigidas a promover el desarrollo social no aborden los obstáculos al crecimiento económico. La tabla 3.1 proporciona un esquema simplificado de cómo combinar las diferentes dimensiones para promover el desarrollo económico.

No todas las áreas metropolitanas tienen las mismas prioridades de desarrollo económico. Para las áreas metropolitanas consolidadas y de alto rendimiento, su enfoque, normalmente, va dirigido a mantener la competitividad y apoyar innovaciones y nuevas tecnologías. En aquellas áreas metropolitanas que se encuentran en proceso de desindustrialización o de modernización de su economía, se presta una mayor atención a la participación en nuevos nichos de mercado y se invierte generalmente, tanto en el desarrollo de infraestructuras como en el capital humano de la ciudad (véase el cuadro 3.3). Para una gran mayoría de las áreas metropolitanas, sin embargo, es prioritario desarrollar y fortalecer las redes entre los diferentes actores, y mejorar las relaciones y oportunidades para las pequeñas y medianas empresas.

Para muchos países resulta difícil ejecutar iniciativas de desarrollo económico metropolitano por la debilidad de sus marcos jurídicos, la escasa competitividad de sus industrias locales y otras cuestiones derivadas de la falta de recursos. En algunas experiencias (por ejemplo, Curitiba, Durban y Shanghái), se ha observado que políticas con objetivos bien definidos, que refuerzan las capacidades locales y brindan apoyo a las pequeñas y medianas empresas en determinados sectores emergentes, han dado mejores resultados que los enfoques nacionales descendentes (*top-down*). En estos contextos la atención suele centrarse en la transferencia tecnológica, en el rendimiento empresarial, en las redes locales, en las organizaciones formativas o en el aprendizaje interactivo entre instituciones e industrias[181].

Las estrategias metropolitanas atraviesan diferentes fases. Muchas regiones se concentran durante la primera fase de una estrategia económica a largo plazo en obtener resultados visibles de la forma más rápida posible, para poder crear un nuevo impulso que facilite el cambio. Las victorias rápidas en los primeros cinco años —en términos de inversión, infraestructura y creación de instituciones— suelen ser las catalizadoras necesarias para una segunda y tercera fase de desarrollo y unas alianzas más amplias. Los proyectos piloto son algunos de los mecanismos que permiten poner a prueba las

ventajas de los *clusters* y las oportunidades derivadas de la tecnología —en periodos cortos de 12 a 24 meses—, tal y como se ha observado en ciudades como Hyderabad y Chennai en el campo de la fabricación electrónica, y de Brisbane con los servicios profesionales[182].

No todas las estrategias económicas han mostrado ser aplicables o eficaces, aunque muchas áreas metropolitanas hayan logrado éxitos destacados. En esta sección se ponen en evidencia algunos de los intentos realizados por áreas metropolitanas de internacionalizar sus economías, desarrollar nuevas estrategias espaciales, crear plataformas de intercambio de conocimientos y redes, y prestar apoyo a las pequeñas y medianas empresas.. Esta sección también revisa enfoques alternativos centrados en la economía social y colaborativa, y en el papel relevante del sector informal en las áreas metropolitanas de países en desarrollo.

Promover la internacionalización

Uno de los principales objetivos de las estrategias metropolitanas es lograr una mayor penetración en los mercados globales. El impulso a la innovación permite estimular la productividad metropolitana y multiplicar la creación de empleo tal y como se constata en San Diego y Copenhague dónde las empresas que operan en los mercados internacionales y que reciben inversión extranjera son significativamente más propensas a innovar que aquellas otras empresas que están orientadas únicamente al mercado nacional[183].

En Estados Unidos se han propuesto planes de exportación para *metrópolis* (en inglés *metropolitan export plans*) con el fin de aumentar el impacto de las exportaciones en la economía nacional (véase el cuadro 3.3). La idea inicial es que las empresas locales de las grandes ciudades gocen de ciertas ventajas para exportar. El respaldo a las exportaciones de las áreas metropolitanas es visto como una forma de completar, desde los territorios, las políticas macroeconómicas diseñadas para mejorar las exportaciones, como puedan ser los acuerdos comerciales, el crédito a la exportación y la gestión de los tipos de cambio[184]. Como parte de este proceso, se busca también coordinar el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para favorecer la innovación y su inserción internacional.

Las estrategias internacionales dirigidas a promover el comercio y la inversión constituyen una hoja de ruta que permite incrementar el atractivo a largo plazo de las áreas metropolitanas, en lugar de políticas a corto plazo para estimular el empleo. Investigaciones realizadas sobre ciudades de Estados Unidos, como en el caso de Portland y San Antonio, sugieren que los resultados tienden a ser más visibles cuando los esfuerzos para integrarse en los mercados mundiales se desarrollan más allá de un ciclo político y se convierten una prioridad compartida para los sucesivos gobiernos y autoridades del área metropolitana[187].

Ordenamiento del espacio urbano para sostener la economía metropolitana

La reordenación del espacio urbano y la creación de *clusters* permiten a las áreas metropolitanas estimular sus exportaciones y atraer inversiones. Muchas ciudades buscan racionalizar la ubicación de los *clusters* y de los actores económicos dentro del tejido urbano. De ser necesario, desplazan el centro de gravedad del crecimiento económico desde los centros tradicionales hacia nuevos distritos de negocios y áreas urbanas, verdaderas puertas de entrada a la ciudad (*gateway cities*), situadas cerca de aeropuertos y de zonas portuarias. Por otra parte, diversos patrones parecen guiar la localización y configuración de los *clusters*: la región de Randstad (Holanda), que incluye las ciudades de Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht, es un ejemplo clásico de *cluster* policéntrico, bastante diferenciado de los de París o Londres, cuyas actividades y funciones, históricamente, han estado mucho más concentradas[188]. Este es un debate recurrente en áreas metropolitanas como Sídney (Australia), Seúl (Corea del Sur) y otras ciudades asiáticas, pero también en Birmingham (Reino Unido)[189].

Para las áreas metropolitanas de rápido crecimiento, especialmente en los países en desarrollo, este proceso suele implicar la expansión a gran

CUADRO 3.3 LA INICIATIVA DE CIUDADES GLOBALES

En América del Norte, el impacto de la crisis financiera generó un conjunto de novedosos enfoques para abordar las cuestiones urbanas sin depender únicamente de la acción del gobierno federal. Esta revolución metropolitana ha dado inicio a un trabajo conjunto entre gobiernos locales, sociedad civil, líderes empresariales y urbanistas con el fin de encontrar nuevos caminos hacia la creación de empleo y el crecimiento económico a largo plazo[185]. Algunas ciudades han optado por propuestas como la expansión de los sistemas de transporte público, otras por mejorar la cadena de suministro en las actividades tecnológicamente más avanzadas, e iniciativas metropolitanas destinadas a integrar a los inmigrantes de una manera más efectiva. Más de 25 áreas metropolitanas de Estados Unidos han comenzado a impulsar planes de comercio e inversión como parte de la alianza público-privada de la Iniciativa de Ciudades Globales[186] (en inglés *Global Cities Initiative*), cuyo principal objetivo es modificar la práctica de desarrollo económico metropolitano centrándose en la competencia internacional y en la creación de empleo de alta cualificación. Las revisiones de este proyecto, actualmente en curso, ponen de manifiesto que las estrategias de exportación metropolitanas necesitan de horizontes a largo plazo, y de condiciones adecuadas —principalmente de mano de obra cualificada e infraestructura de transporte—, pero por el momento las soluciones han sido insuficientes y escasas.

escala de los sistemas de metro, de los corredores de transporte y la creación de centros urbanos alternativos o nuevos distritos empresariales (en inglés *Central Business Districts*, CBD) como parte de un enfoque metropolitano policéntrico. En áreas metropolitanas más pequeñas y más desarrolladas, como Boston, Hamburgo y Manchester, desde la década pasada se observan diversas estrategias destinadas a agrupar las pequeñas y medianas empresas científicas y tecnológicas alrededor de sus principales universidades.

Garantizar el acceso a una masa crítica de infraestructuras y de servicios adecuados, representa uno de los principales desafíos que pueden motivar a las personas y a las empresas a desplazarse hacia las nuevas centralidades metropolitanas. Para ello es imprescindible disponer de una planificación integrada en los nuevos distritos que asegure una buena oferta educativa y cultural, calidad de vida, infraestructuras y la prestación de servicios urbanos necesarios para crear un marco equilibrado[190].

En determinadas ocasiones, la regeneración urbana es una buena oportunidad para experimentar con una planificación más colaborativa. El distrito de Cheonggyecheon de Seúl es un buen ejemplo de regeneración urbana diseñada para impulsar la transición de la ciudad hacia industrias creativas y de servicios. Un comité integrado por expertos y ciudadanía contribuyó a generar una mayor participación. Además, un subdirector del Gobierno Metropolitano de Seúl, coordinó el proceso adoptando un enfoque multisectorial —desarrollo económico, gestión viaria, ingeniería civil, planificación urbana y calidad de vida. Cuando no se prioriza la colaboración, los programas de regeneración pueden desencadenar dinámicas de exclusión social debido al incremento del valor de la vivienda y a la pérdida de accesibilidad al espacio público[191].

Intercambio de conocimiento y plataformas en red

Muchas áreas metropolitanas han logrado mejorar la cooperación entre sus empresas impulsando foros para el diálogo y el enriquecimiento mutuo entre sectores que, en el pasado, apenas se comunicaban entre ellos. Algunas áreas metropolitanas han optado por crear foros de crecimiento que funcionan como plataformas que integran a municipios, empresas y centros de investigación con el fin de impulsar la innovación y el desarrollo empresarial. Estos foros, cuando son organizados de manera colaborativa, pueden incubar planes a largo plazo para el crecimiento de un determinado sector, y consensuar objetivos a partir de proyectos que requieren de inversión por parte de instituciones nacionales o supranacionales[192]. Un ejemplo de esta colaboración se encuentra en las organizaciones de planificación metropolitana (en inglés *Metropolitan Planning Organizations*, MPO) de Estados Unidos. Seattle ha desarrollado una alianza por la prosperidad (*Prosperity Partnership*), que asocia a miembros de la sociedad civil, del tejido empresarial y de la comunidad para definir una visión económica regional y, en función de los objetivos del desarrollo y de empleo, establecer las prioridades para la inversión pública en educación e infraestructuras[193].

Para mejorar las competencias o habilidades de las áreas metropolitanas es imprescindible reforzar la colaboración en la educación y en la formación profesional. El rendimiento de la educación escolar y las opciones de encontrar empleo han mejorado más rápidamente en algunas áreas metropolitanas que en el resto del país, como resultado de la colaboración activa y el intercambio de buenas prácticas entre el profesorado. **Estudios internacionales destacan el valor de la autonomía de las escuelas y el papel del liderazgo vehiculado a través de la información y de la motivación de los docentes**.

Las muestras analizadas en Estados Unidos evidencian que alcanzar una mayor cualificación no solamente es beneficioso para los propios trabajadores, sino que también vehicula una mayor prosperidad a nivel metropolitano, explicado por el elevado número de alumnos matriculados en colegios y universidades que arraigan en el medio local[194]. Mientras tanto, Suzhou (China) es un ejemplo de ciudad que ha desarrollado una estrategia para transformarse en una economía de conocimiento intensivo, impulsando la educación superior como medio para diversificar las fuentes de emprendimiento, más allá de la dependencia de expatriados extranjeros. El papel de las universidades en la creación de una nueva generación de empresarios ha permitido a Suzhou convertirse en un *cluster* altamente especializado de nano-tecnología y biomedicina[195].

Catalizadores: «marcas» y eventos internacionales

Algunas áreas metropolitanas han tratado de utilizar determinados eventos internacionales para elevar su perfil internacional y promover el desarrollo de infraestructuras. Ya sean eventos muy conocidos como los Juegos Olímpicos o las Copas del Mundo, o asambleas políticas, campeonatos deportivos y exposiciones culturales, bien administrados, pueden acelerar la inversión pública y privada y crear nuevas capacidades en el área metropolitana. La organización exitosa y sostenible de este tipo de eventos puede dejar en el territorio un legado físico, social e institucional significativo que, a su vez, puede mejorar la capacidad y el *apetito* para ejecutar en el futuro nuevos proyectos estratégicos de manera colaborativa y coherente.

Sin embargo, este tipo de eventos internacionales también alimenta la competencia mundial entre ciudades y áreas metropolitanas, por lo que necesitan ser considerados de manera

En determinadas ocasiones, la regeneración urbana es una buena oportunidad para experimentar con una planificación más colaborativa

rigurosa[196]. Las ciudades anfitrionas pueden apreciar algunos beneficios en su infraestructura y en su turismo, aunque en la mayor parte de las ocasiones con cifras inferiores a las esperadas (por ejemplo, en Ciudad del Cabo durante la Copa Mundial de futbol de 2010)[197]. Muchos de estos eventos también pueden comportar el desplazamiento de una parte considerable de la comunidad, para desarrollar nuevas infraestructuras o por razones de seguridad (por ejemplo, en Río de Janeiro para la Copa Mundial de fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016)[198]. Por otra parte, no todos los eventos son apropiados o tienen éxito. En la gran mayoría de ocasiones estos acontecimientos requieren de la estrecha cooperación entre gobiernos multinivel para garantizar los plazos de entrega de los proyectos, el cumplimiento de los estándares técnicos, que se distribuyan los beneficios y que las experiencias de los visitantes sean positivas.

También existen importantes costes de oportunidad para aquellas áreas metropolitanas de países en desarrollo que deciden albergar un evento de estas características. Costes que deberían ser tenidos en consideración en la toma de decisiones.

los ciclos de crecimiento de un área metropolitana pueden generar nuevas oportunidades o mejorar condiciones para los ciclos posteriores

Apoyo financiero y a las capacidades de pequeñas y medianas empresas

Las pequeñas y medianas empresas de una región deberían ser objetivos sensibles en las políticas de las áreas metropolitanas. Para el desarrollo de la economía metropolitana es fundamental incrementar y escalar la tasa de creación de empresas, sin embargo, las empresas más pequeñas se enfrentan a desafíos comunes como pudieran ser los costes elevados, la falta de espacio a precios adecuados y la limitada disponibilidad de mecanismos de financiación.

Algunas políticas integradas pueden ayudar a las empresas más pequeñas a mejorar sus procesos de negocio, sus equipamientos, la formación o nuevos foros para el intercambio de conocimiento —ciudades como Hamburgo, Lyon, Oslo y Shenzhen han dado pasos en esta dirección[199]. Algunas áreas metropolitanas suelen disponer de un único organismo metropolitano que centraliza las funciones de asistencia a las pequeñas y medianas empresas. Los centros de investigación, las autoridades a cargo de los servicios y las agencias de desarrollo son socios clave para desarrollar las capacidades de las pequeñas y medianas empresas y de los empresarios, y también para garantizar la disponibilidad del espacio adecuado para las actividades comerciales. *Barcelona Activa*, como agencia de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona desde hace más de 30 años, es un ejemplo de éxito de incubadora de empresas, cuya asesoría ha logrado reducir la tasa de mortalidad en las nuevas empresas. La agencia actúa como mediadora entre el sector público y el sector privado y ha creado foros para incentivar la participación de inversores en las pequeñas y medianas empresas durante las etapas iniciales de crecimiento (*start-ups* y no necesariamente tecnológicas). Varios municipios portugueses también han apoyado con éxito la internacionalización de sus empresas locales, en particular, de las pequeñas y medianas empresas[200]. Otros instrumentos incluyen fondos de co-inversión para apalancar las inversiones del sector privado en las pequeñas y medianas empresas cuando emergen de los programas de apoyo iniciales, una experiencia desarrollada en Londres[201].

Estrategias para abordar los ciclos económicos en las áreas metropolitanas

El desarrollo sostenible de una economía urbana sigue diferentes ciclos, estrechamente relacionados con los ciclos del crecimiento económico global. Singapur es uno de los ejemplos más claros de un enfoque cíclico desarrollado a lo largo de los últimos treinta años, mientras que por ejemplo Barcelona, Múnich y Seúl han desarrollado sus economías en ciclos de diez a quince años. Si están bien gestionados, los ciclos de crecimiento de un área metropolitana pueden generar nuevas oportunidades o mejorar condiciones para los ciclos posteriores. Un desarrollo económico de éxito suele implicar ajustes entre diferentes ciclos, por ejemplo, para hacer progresar la cadena de valor de las industrias que alberga un área metropolitana.

Para poder evolucionar, las áreas metropolitanas deben poder gozar de cierta flexibilidad para adaptar su desarrollo económico a las oportunidades y a los cambios del nuevo ciclo, limitando los condicionantes de ciclos precedentes. Por ejemplo, las áreas metropolitanas que inician un ciclo con una base industrial en declive deberán realizar mayores esfuerzos, y dotarse de herramientas y estrategias que les permita desarrollar una industria tecnológica avanzada. Aquellas áreas metropolitanas que, inicialmente, impulsan el turismo como una industria en crecimiento, en el ciclo económico siguiente pueden tener una mayor necesidad por impulsar las industrias creativas y otro tipo de actividades, tal y como lo está haciendo Barcelona. En todo caso, **cada ajuste requiere de colaboración sostenida entre los diferentes actores de los sectores público, privado y cívico.**

Las razones por las cuales algunas áreas metropolitanas experimentan un declive prolongado en su economía suelen ser de naturaleza compleja. Por si solas, las economías de aglomeración no pueden resolver todos los desafíos relacionados con el crecimiento, en gran medida porque algunas áreas metropolitanas heredan sectores de actividad obsoletos adaptados a anteriores ciclos económicos[202]. Sin embargo, generalmente la imposición de soluciones *desde arriba* o a través de modelos preconcebidos ha demostrado ser poco eficaz[203].

3.4 LA PROMESA DE LOS ENFOQUES ALTERNATIVOS AL DESARROLLO ECONÓMICO

Las economías sociales y colaborativas

La **economía colaborativa o consumo compartido** está generando impactos disruptivos en áreas metropolitanas que, cada vez más, funcionan como laboratorios para la experimentación de nuevas tecnologías y modelos de negocio. A pesar de que la economía colaborativa pueda ser sinónimo de grandes empresas multinacionales como Airbnb, Lyft y Uber (que muchos no consideran iniciativas colaborativas), también puede abarcar pequeñas empresas sin ánimo de lucro o rentabilidad limitada[204]. El impacto de las recientes recesiones, junto al incremento de la desigualdad en los ingresos ha acelerado la propagación de la innovación compartida en muchas ciudades y sectores —como en la movilidad (por ejemplo, la bicicleta y vehículos compartidos), en el alojamiento (por ejemplo, el couchsurfing o *sofá compartido*), en el bricolaje (por ejemplo TaskRabbit), en la agricultura, en la financiación (por ejemplo, el crowdfunding o *micromecenazgo*), en la producción (por ejemplo, el Do It Yourself (DIY) o el *háztelo tú mismo*, Fablabs, makerspaces o *espacios para creadores*), o en la cogestión participativa de productos culturales de libre acceso y otros muchos sectores[205]. Estas actividades e iniciativas compartidas han sido adoptadas especialmente en Estados Unidos, Corea del Sur y Europa (véase el cuadro 3.5). El consumo colaborativo está impulsando en muchas áreas metropolitanas la demanda de servicios más eficientes y a medida, factores que están incidiendo en mayores niveles de emprendimiento en este ámbito.

Muchas áreas metropolitanas, sin embargo, han adoptado hasta el momento un enfoque fragmentado y reactivo sobre la economía colaborativa, en lugar de adoptar una estrategia que permita integrar estas experiencias dentro de una perspectiva más sostenible. A pesar de su asociación con la innovación y la eficiencia**, los gobiernos locales deberían mantener una cierta prudencia en su reglamentación con el objetivo de evitar que estas nuevas iniciativas transformen el empleo estable y cualificado en actividades precarias.** Abordar los desafíos normativos que se derivan de esta fricción es una de las principales responsabilidades de los gobiernos locales y regionales[208].

CUADRO 3.4 COMPARTIR: ¿UN NUEVO TIPO DE ECONOMÍA?

La economía compartida implica profundas transformaciones para diferentes sectores de la economía y está desafiando a muchos modelos de negocio y de organización consolidados. Seúl está impulsando el concepto de Ciudad Compartida (en inglés *Seoul Sharing City*) desde el gobierno metropolitano (*Seoul Metropolitan Government*, SMG)[206]. El SMG está trabajando en una alianza junto a ONG y empresas privadas con el objetivo de conectar a las personas con servicios compartidos y, juntos, recuperar relaciones de confianza colectivas, para reducir los residuos y el sobreconsumo, y activar la economía local. Esta iniciativa combina el intercambio facilitado por la participación ciudadana (por ejemplo, las bibliotecas de préstamos), con el apoyo gubernamental a pequeñas empresas tecnológicas (*start-ups*). En muchos casos, esto supone reformar la regulación obsoleta que suele ser un obstáculo para el despliegue de estos proyectos (por ejemplo, los seguro del automóvil y del hogar compartidos), por lo cual la iniciativa *Sharing City* trabaja con empresas proveedoras y reguladoras de seguros para desarrollar soluciones alternativas. Otras ciudades de Corea, como Busan y Gwangju, también están siguiendo este ejemplo.

Vancouver ha sido uno de las primeras áreas metropolitanas del norte del continente americano en adoptar un enfoque estratégico de la economía compartida sobre muchos ámbitos (vehículos compartidos, herramientas compartidas, espacios para la comunidad compartidos, aprovechamiento de bienes subutilizados, creación de conexiones sociales, y reducción de residuos y del consumo). Otras ciudades como Toronto, Montreal, Houston y Filadelfia llevan apoyando desde hace bastante tiempo iniciativas: de trabajo compartido (*coworking*), de empresas de automóviles compartidos, de Clínicas *Fix-it* («arréglalo») para la reparación de bienes, de sistemas de bicicletas compartidas, de espacios compartidos para *start-up*, negocios, organizaciones caritativas y empresas sociales, de intercambio de datos, etc. Algunos municipios están liderando el proceso a través de leyes, políticas y programas que facilitan el intercambio de equipamientos y servicios municipales para la seguridad pública, transporte, recreación y servicios sociales entre diferentes instituciones locales (entre la ciudad de Nueva York y el Estado de Nueva York, por ejemplo), y con la ciudadanía (parques, estaciones de transporte, escuelas, centros comunitarios, hospitales, bibliotecas y oficinas de correos). Finalmente, empresas municipales y del gobierno están impulsando proyectos comunitarios de producción y consumo compartido de la energía[207].

La economía informal

En las áreas metropolitanas, el empleo informal no solo perdura sino que sigue creciendo bajo nuevas formas y en nuevos lugares. De acuerdo con la organización WIEGO (*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*)[214], la economía informal —que no es exclusiva de los países en desarrollo—, concentra a más de la mitad del

empleo no agrícola del mundo en desarrollo. A nivel de ciudad, ésta llega a abarcar el 80% del empleo en Abiyán, Dakar, Niamey o Bamako, el 59% en Lima, el 54% en Ciudad Ho Chi Minh y el 45% en Buenos Aires[215]. Las actividades informales cubren una amplia gama de sectores económicos. La mujer está representada de manera desproporcionada en la economía informal y en los empleos peor pagados y más precarios, especialmente en África Subsahariana y en América Latina[216]. En Liberia, por ejemplo, el 72% de las mujeres trabajan en la economía informal, a diferencia del 47,4% de los hombres[217].

La vulnerabilidad de los trabajadores informales radica, sobre todo, en su falta de derechos legales y de protección social. Las áreas metropolitanas no siempre han adoptado una actitud positiva hacia la economía informal, aunque muchas de ellas reconocen, en general, su vinculación y contribución a la economía general. Además, el apoyo y acompañamiento en el proceso de transición hacia la formalización de la actividad y de los trabajadores resultan fundamentales para lograr un crecimiento económico inclusivo, y un paso importante en la reducción de la pobreza y de la desigualdad (véase el cuadro 3.6). Sin embargo, los desafíos que obstaculizan la capacidad de los trabajadores informales de generar ingresos decentes son muchos y variados. Cabe destacar, como ejemplos, el trabajo a domicilio (por ejemplo, de zapateros, de productores artesanales, etc.) que a menudo carecen de acceso a servicios e infraestructuras de calidad y que se ven afectados por costes elevados de transporte; los vendedores callejeros que son desalojados, multados y cuyas existencias son confiscadas; y, los recolectores de residuos que carecen de permiso para su actividad o del espacio necesario para su clasificación y almacenamiento.

Sin embargo, algunas ciudades han hecho importantes progresos en el reconocimiento a los trabajadores informales. En Belo Horizonte (Brasil), el municipio ha mantenido una alianza formal con organizaciones de recicladores, el 63% de las cuales confirmó haber recibido apoyo por parte de la ciudad[218]. En eThekwini (Durban, Sudáfrica), en 2012 el empleo informal aglutinaba a más de 270.000 trabajadores, el equivalente al 24% de todos los empleados de la ciudad. En vista del peso de la economía informal, el municipio ha impulsado la institucionalización y formalización de la actividad informal, habilitando espacios urbanos y programas de formación[219]. La economía social (véase el cuadro 3.6), especialmente en contextos metropolitanos, ha ayudado de manera significativa al sector informal, ofreciendo una organización más fiable de sus actividades, como también de la representación a través de asociaciones y cooperativas.

La exigencia de reorganizar el desarrollo económico metropolitano

El desarrollo de la economía de un área metropolitana suele operar en largos periodos de tiempo y a través de espacios que van más allá de un solo municipio, y que dependen en gran medida de un marco de colaboración institucional más amplio[221]. Las estrategias no coordinadas consumen recursos y pueden no alcanzar los resultados deseados.

CUADRO 3.5 LA ECONOMÍA SOCIAL

Las últimas décadas también han sido testigos del incremento de las actividades de la *economía social*, a menudo también definidas como el tercer sector. La economía social engloba una serie de actividades de voluntariado que proporcionan servicios a determinados segmentos de la población que a menudo son desatendidos por los proveedores públicos, o que son poco rentables para los operadores privados. Estas iniciativas son promovidas por una diversidad de grupos, asociaciones, organizaciones caritativas y cooperativas[209]. Su impacto es particularmente crítico en unas áreas metropolitanas caracterizadas, precisamente, por una elevada desigualdad, desempleo y falta de prestación de servicios inclusivos.

La economía social se ha llegado a consolidar e institucionalizar dentro de los marcos nacionales y supranacionales. En Europa, la economía social es reconocida y definida oficialmente por la Comisión Europea. En Francia, por ejemplo, en 2011, la *économie sociale et solidaire* (economía social y solidaria) estaba integrada por más de 2,3 millones de empleos y 166.442 empresas (que aglutinaban el 10,3% del empleo de la nación)[210]. En España, la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), —el consorcio nacional de empresas del tercer sector—, integra en la actualidad 28 asociaciones y organizaciones locales, representa aproximadamente el 10% del PIB nacional, y aporta unos 2,2 millones de puestos de trabajo.

Las cooperativas y asociaciones en América Latina, Sur de Asia y África, han desempeñado un papel crucial en la expansión de la economía social, sobre todo en lo que se refiere a actividades de microcrédito[211]. Por ejemplo, en India, el movimiento cooperativo integra a más 600.000 cooperativas y 250 millones de asociados en áreas urbanas y rurales, convirtiéndolo en el mayor movimiento cooperativo del planeta.

Las continuas limitaciones financieras que condicionan el rendimiento de los servicios públicos prestados por gobiernos locales y nacionales, junto al incremento de la polarización social hacen que la economía social sea hoy más relevante que nunca (en Francia, por ejemplo, entre 2008 y 2011, el empleo en la economía social creció un 1% en relación con la caída del -0,5% experimentada en el sector privado)[212]. En muchas áreas metropolitanas del planeta, la economía social sería un aliado imprescindible para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, reducir la pobreza, crear empleo decente y facilitar la transición de la economía informal a la formal[213].

Muchos de los actores económicos que participan en la economía metropolitana no ejercen su voto en las elecciones; entre ellos se encuentran: empresas, viajeros, inversores, inmigrantes, estudiantes, proveedores de infraestructura y logística, etc. Los líderes urbanos y metropolitanos tienen la importante tarea de incrementar la participación de estos actores en las estrategias económicas, y conciliar sus intereses con los del conjunto de la ciudadanía a través de la construcción de una visión y agendas políticas compartidas. Para la mayoría de las áreas metropolitanas, esta tarea exige concesiones para conciliar las tensiones entre el crecimiento económico y la calidad de vida.

Los gobiernos locales, los líderes empresariales, las cámaras de comercio, las universidades, las escuelas de negocios, las cooperativas, las asociaciones de trabajadores informales, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de la economía informal e incluso los medios de comunicación locales pueden ser aliados activos del desarrollo de la economía metropolitana. Para ello es fundamental superar la competencia entre los diferentes gobiernos, ministerios y sectores ante el objetivo de lograr que las áreas metropolitanas sean más productivas, atractivas, inclusivas y flexibles ante procesos de cambio económico y demográfico[222]. La evidencia internacional indica que las áreas metropolitanas fragmentadas pueden beneficiarse de un enfoque asociativo que a su vez limite la competencia destructiva[223].

Construir un enfoque económico más colaborativo en las áreas metropolitanas

En muchas regiones, las áreas metropolitanas se esfuerzan por procurar que estos sistemas de gobernanza sean más coherentes a través de estrategias compartidas, de alianzas, de mejoras en la coordinación y de coaliciones. Estos procesos a veces son dirigidos por el gobierno nacional o estatal, pero habitualmente son impulsados internamente por los actores de las propias *metrópolis*. Las áreas metropolitanas pueden reorganizar la coordinación del desarrollo económico de diversas maneras:

- **Reforzar la coordinación del desarrollo económico.** La fusión de las instituciones de una parte o del conjunto del área metropolitana permiten constituir agencias más fuertes para apoyar a las empresas locales o extranjeras y lograr objetivos económicos a más largo plazo. Las políticas de integración suelen ser una solución cuando el desarrollo económico y los *clusters* están fragmentados o se relacionan poco entre sí, lo que permite al área metropolitana aglutinar experiencias. Una agencia metropolitana sólida puede tomar decisiones más estratégicas para atraer empresas alineadas con la orientación económica de la región. La *Paris Region Entreprises* es un ejemplo de ello[224]. Las agencias orientadas a la implementación suelen disponer de una pequeña estructura de personal y de financiación, y cuentan con el respaldo de grupos de trabajo sectoriales que se reúnen periódicamente para determinados proyectos (véase también el cuadro 3.8 sobre Ciudad del Cabo).
- Muchas economías metropolitanas buscan combinar funciones de liderazgo y gestión en una **agencia de desarrollo especializada** con el objetivo de garantizar la eficiencia y la responsabilidad pública. Algunas agencias ayudan a supervisar los grandes proyectos de

CUADRO 3.6 APOYAR LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL

En una reunión anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (104ª sesión) celebrada el 12 de junio de 2015, la comunidad internacional daba su aprobación a la Recomendación 204. En este documento se dejaba constancia del apoyo a: la transición de la economía informal a la economía formal (advirtiendo contra la destrucción y el desalojo forzoso en el proceso de formalización), la creación de empleos decentes y de empresas en la economía formal, y a la necesidad de prevenir la informalización del empleo.

Según WIEGO, para corregir la informalidad y aprovechar el potencial de los trabajadores informales, las ciudades deberían obtener el máximo rendimiento posible de sus recursos disponibles y centrarse en crear empleo mediante un crecimiento que se apoye en un uso intensivo de mano de obra, como también en el registro y la fiscalidad de las empresas y empleos informales. Para ello se requiere simplificar los procedimientos administrativos, ofrecer ventajas e incentivos como contrapartida del pago de impuestos, y de regulaciones adecuadas que desalienten a los empresarios a contratar a trabajadores de manera informal y a alentarlos a asumir las cotizaciones, por ejemplo, para salud y pensiones.

También es importante proporcionar viviendas sociales, promover barrios que faciliten la multifuncionalidad, combinando espacios residenciales y actividades económicas, reconocer el papel que juegan los servicios básicos para los trabajadores informales para permitirles acceder a los medios de subsistencia, y garantizar la participación de los trabajadores informales en la planificación y formulación de políticas urbanas. Además, se recomienda extender la protección social y jurídica al conjunto de los trabajadores informales, por ejemplo, adaptando la cobertura de los seguros sociales y privados, proporcionando incentivos fiscales y adaptando los regímenes legales existentes. Las ciudades también deberían desarrollar medidas de apoyo que fueran dirigidas a incrementar tanto la productividad de las empresas informales como los ingresos de los trabajadores informales; por ejemplo, a través de servicios financieros y de infraestructura, del apoyo empresarial y de la capacitación técnica y empresarial[220].

CUADRO 3.7 LIDERAZGO ECONÓMICO METROPOLITANO: LA *WESTERN CAPE'S ECONOMIC DEVELOPMENT PARTNERSHIP*

Desde 2012, Ciudad del Cabo ha reforzado sus mecanismos de ejecución con el objetivo de resolver los problemas estructurales de desarrollo y de empleo para el conjunto de la región económica funcional. La nueva Alianza para el Desarrollo Económico (en inglés *Economic Development Partnership*, EDP) promueve la cooperación intersectorial y el apoyo al sector privado, actuando como intermediario para construir una narrativa unificada en torno a la economía de Ciudad del Cabo.

Con una plantilla reducida, y dirigida por un Consejo formado por 14 miembros, la EDP se apoya en sus alianzas con municipalidades, empresas y organismos no gubernamentales para difundir experiencias e incentivar el empleo dentro del sistema de desarrollo económico metropolitano. La EDP ha sido respaldada por el gobierno provincial, y el gobierno de Ciudad del Cabo, y durante su mandato ha profundizado el análisis del mercado para impulsar la visión compartida de *OneCape 2040*[225].

renovación urbana beneficiándose del apoyo político y del acceso a la financiación, por ejemplo, gracias a la venta de suelo público. Otras agencias se han destacado por ayudar a las ciudades a gestionar sus empresas mixtas. Bilbao Ría 2000 constituye un ejemplo de agencia sin ánimo de lucro que ha gestionado con éxito una revitalización urbana a gran escala, y ha extendido su ámbito de acción a otros municipios del área metropolitana, generando impactos tangibles en forma de nuevos parques, espacios públicos, carreteras y ciclovías. Otros ejemplos exitosos, como *HafenCity Hamburg GmbH,* ilustran la importancia de mantener intensas relaciones de trabajo, un elevado nivel de control público y de agendas que sean compartidas con los gobiernos locales[226].

- **Actividades de asesoría orientadas a la realización de objetivos.** Algunas áreas metropolitanas buscan crear órganos asesores centrados en la prestación de servicios, en lugar de perseguir cambios institucionales importantes. Concentrar esfuerzos y financiación para maximizar la creación de empleo, puede ayudar a las áreas metropolitanas a establecer objetivos claros que sirvan de referencia para todos los actores públicos y privados, mejorando la asignación de recursos destinados a cumplir con ciertas prioridades. Se pueden mencionar como ejemplos la *London Enterprise Panel* y la Comisión de Desarrollo Económico de Hong Kong (en inglés *Hong Kong's Economic Development Commission*).
- La **cooperación intermunicipal** para actividades de desarrollo económico específicas es una de las modalidades más frecuentes. Existen numerosos ejemplos de alianzas entre diferentes autoridades locales para superar su aislamiento. En Denver, por ejemplo, una Corporación Metropolitana de Desarrollo Económico dispone de un código ético que obliga a los gobiernos locales a promover el desarrollo económico regional y no solo el interés de su propio municipio. La transparencia en el intercambio de información en la selección de emplazamientos para impulsar proyectos de desarrollo ha contribuido a crear confianza entre los municipios. Para aquellas áreas metropolitanas que no disponen de un liderazgo consolidado, las alianzas pueden convertirse en el principal impulsor de cooperación intermunicipal, especialmente si entre sus miembros existe una representación de varios partidos políticos. Otros ejemplos incluyen las agencias de desarrollo de la ciudad central y otros gobiernos locales y regionales que trabajan conjuntamente en la promoción internacional, el marketing o el sector inmobiliario (por ejemplo, véase Viena o Zúrich en el cuadro 3.9).

El papel de las organizaciones empresariales

Las empresas también son actores destacados en el éxito del desarrollo metropolitano. Es importante disponer de mecanismos adecuados para que sus voces sean escuchadas y comprendidas con el fin de lograr una gestión metropolitana eficaz y sostenible. Un sector privado regulado puede contribuir a reforzar el espíritu de eficiencia y de innovación en el diálogo con otros actores que forman parte del sistema de desarrollo metropolitano. Esto, a su vez, puede contribuir a fortalecer las responsabilidades sociales corporativas, los estándares éticos y el respeto hacia las normas nacionales e internacionales; especialmente en lo que respecta al trabajo decente (véase, por ejemplo, la norma ISO 26000 que proporciona directrices sobre responsabilidad social empresarial, RSE, como también el Pacto Mundial de Naciones Unidas[228]).

Aunque existe una larga tradición empresarial de participar en el desarrollo de las ciudades, hay nuevas evidencias de que su implicación en el desarrollo metropolitano es cada vez más directa y proactiva. Este es un aspecto que, si es gestionado de forma responsable y transparente, puede contribuir a una gobernanza urbana más robusta.

El número y la composición de las organizaciones empresariales pueden variar considerablemente entre diferentes áreas metropolitanas. La recién creada fundación ProBogotá para el progreso de la Región-Capital, por ejemplo, fue

impulsada por 32 miembros, mientras que la Cámara de Comercio e Industria de *Paris-Ile de France* representa a más de 800.000 empresas. Algunas organizaciones, como la *London First*, concentran pequeñas asociaciones integradas principalmente por grandes empresas. Otros ejemplos, como la Cámara General de Comercio de Hong Kong, incluyen numerosas pequeñas y medianas empresas. También invita a participar a instituciones cívicas y a las ONG. La mayor parte de ellas comparten una perspectiva metropolitana, incluso aun cuando fueron creadas inicialmente para apoyar a la ciudad central (por ejemplo, la Alianza para Ciudad del Cabo).

Gracias a su estructura organizativa generalmente más pequeña, las organizaciones empresariales pueden muchas veces superar las dificultades que afrontan los gobiernos locales y metropolitanos debido a que son capaces de pensar más allá de los ciclos electorales y tomar en consideración el interés del conjunto del área metropolitana. **La experiencia de sus miembros en actividades de marketing (*branding*), ventas y formulación de programas es fundamental para ayudar a las áreas metropolitanas, y llamar la atención sobre diferentes problemas como puedan ser la oferta de vivienda, la capacidad aeroportuaria o la inmigración.**

Sin embargo, la participación de las redes empresariales puede tener efectos contradictorios sobre la democracia en las áreas metropolitanas. En algunos casos, ayudan a revitalizar la democracia local al adoptar un enfoque plural e inclusivo sobre la formulación de políticas. Pero también pueden concentrar un importante poder político en una reducida élite empresarial en detrimento de la sociedad civil y de los gobiernos locales[229]. Las organizaciones empresariales más exitosas son aquellas que logran articular relaciones horizontales sólidas con los gobiernos locales y que contribuyen a desarrollar estrategias compartidas para dar respuesta a los principales desafíos de las áreas metropolitanas.

CUADRO 3.8 LA REGIÓN METROPOLITANA DE ZÚRICH

Los ocho cantones y 120 ciudades y municipios que integran la región metropolitana de **Zúrich** han estado cooperando intensamente durante la última década en torno al desarrollo económico. La Conferencia Metropolitana de Zúrich (ZMC) es un órgano estratégico diseñado para representar las necesidades de la región de una manera más coherente y para un público más amplio. Se convoca dos veces al año en un evento abierto al público y que es dirigido por el alcalde de la ciudad de Zúrich. La Conferencia es una plataforma para la creación de redes de trabajo e intercambio de información, y promueve una perspectiva de desarrollo integrado a gran escala. El derecho a voto de cada miembro depende del tamaño de su población, mientras que la Cámara de Cantón y la Cámara de Municipios comparten el mismo número de votos.

En 2009 fue fundada la Asociación del Área Metropolitana de Zúrich con responsabilidades sobre la economía, la movilidad y la cohesión social. Sus principales objetivos económicos son mejorar el acceso a experiencias y a las nuevas tecnologías para los trabajadores altamente cualificados con el fin de preservar el medio ambiente y la sostenibilidad. Esta asociación ha desempeñado un papel activo en la propuesta de importantes proyectos ferroviarios, como el de *Brüttenertunnel* o el de *Zimmerberg Base Tunnel II*, y explora nuevos mecanismos de financiación como puedan ser las tasas para usuarios.

La cohesión social y la diversidad cultural también forman parte del impulso que se ha dado a la ciudad de Zúrich para mejorar su competitividad. La Conferencia (ZMC) inició en 2015 una extensa campaña de relaciones públicas para mejorar la oferta de trabajadores cualificados y mejorar los conocimientos técnicos, matemáticos y sobre salud de su población. Su proyecto «Crecimiento de Inmigración y Población 2030» también puso de relieve los crecientes desequilibrios sociales y la necesidad de una mayor cooperación y preparación para afrontar algunos de las consecuencias menos visibles del crecimiento. Esto será desarrollado en esta sección más adelante[227].

3.5 COMBINAR ATRACTIVO E INCLUSIÓN: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS PARA UNA MAYOR SOLIDARIDAD EN Y ENTRE ÁREAS METROPOLITANAS?

En las secciones precedentes se presentaron algunas de las externalidades positivas y negativas de las áreas metropolitanas derivadas de la globalización, así como los riesgos de fragmentación y polarización socio-espacial dentro y fuera de ellas. Los líderes metropolitanos necesitan innovar y explorar vías alternativas para que las grandes ciudades puedan promover nuevas lógicas socioeconómicas y lograr una mayor inclusión (y sostenibilidad medioambiental, como se desarrollará en la siguiente sección).

La agenda de inclusión no puede ser opcional, ni tampoco secundaria frente al objetivo de crecimiento económico y de eficiencia. De hecho, se observa a nivel internacional que existe una correlación entre elevados niveles de desigualdad y un menor crecimiento en las áreas metropolitanas, por sus efectos sobre la cohesión social, la inseguridad y la capacidad del área metropolitana para absorber la inversión y resistir a las crisis. Las elevadas disparidades entre ciudades y suburbios también se asocian

a períodos de crecimiento más cortos durante los años de bonanza económica[230].

En este contexto, no se debe considerar **la creciente desigualdad como una consecuencia desafortunada e inevitable de una economía metropolitana competitiva**[232]. Las intervenciones políticas, a nivel nacional, metropolitano y local, para reducir las desigualdades y aumentar la solidaridad son posibles y deseables. De hecho, estas intervenciones pueden aprovechar el dinamismo de las economías metropolitanas de una manera mucho más productiva para reestructurar la relación entre los territorios dentro y más allá de las áreas metropolitanas.

Los gobiernos locales deben promover la transformación de los modelos de producción y consumo, así como su impacto sobre el mercado laboral metropolitano y las dinámicas socioeconómicas a través de una gestión integrada de las estrategias económicas metropolitanas y de sus activos. En estas se incluyen la innovación, las tecnologías abiertas y modelos de economía de proximidad. Las cadenas de suministro tienden a adaptarse cada vez más a las exigencias de los consumidores apoyándose en la innovación y en las nuevas tecnologías. El desarrollo del sector de servicios estimula también la integración de las diversas fases del ciclo productivo (por ejemplo, producción, consumo y mantenimiento), creando nuevas oportunidades de mercado para ciertas funciones que tradicionalmente se realizaban en un entorno doméstico (por ejemplo, el cuidado de ancianos)[233].

Paralelamente, en las economías desarrolladas estas transformaciones están promoviendo un mercado laboral con dos velocidades —por un lado se demandan puestos de trabajo de alta cualificación y, por el otro, se constata una progresiva pérdida de cualificación de la mano de obra tradicional, acompañada de una creciente exclusión de los trabajadores jóvenes y mayores de los mercados de trabajo. Estos se vuelcan hacia formas alternativas de actividad económica (iniciativas sociales y colaborativas, pero también de economías sumergidas o ilegales). En los países en desarrollo, la informalidad continúa consolidándose como una alternativa estructural (y de supervivencia) a la expansión convencional y limitada de los mercados laborales formales.

El futuro de las áreas metropolitanas no puede quedar limitado únicamente al desempeño de funciones avanzadas o estratégicas. Ante la necesidad de garantizar la cohesión social y contrarrestar la amenaza de fragmentación, las áreas metropolitanas tienen que anticiparse y participar en los esfuerzos de innovación, dando apoyo a actividades económicas locales alternativas. Para ello se requieren nuevas modalidades de gestión urbana, tanto en el sector público como en el privado, que permitan integrar y regular las diferentes economías urbanas, capturar su valor añadido para las políticas públicas, y gestionar las repercusiones espaciales y las tensiones sociales que puedan surgir[234].

Los gobiernos locales y metropolitanos también deberían tener en cuenta las exigencias locales y explorar alternativas a la competitividad que acompaña y estimula la globalización, abriendo un diálogo permanente con representantes del sector empresarial y de la sociedad civil (véase el cuadro 3.10). La presión ciudadana también puede influir en decisiones políticas y de planificación para defender sus intereses[235], como lo demuestran los movimientos urbanos que detonaron la «primavera árabe» en África del Norte, o el 15M en España; movilizaciones masivas contra el encarecimiento del transporte público en ciudades brasileñas o en Estambul (Turquía) en 2013, disturbios recurrentes en las *banlieues* francesas, y disturbios raciales en ciudades norteamericanas (2015-2016), indias e inglesas (2011)[236].

CUADRO 3.9 HACIA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO (FORO ECONÓMICO MUNDIAL)[231]

El Foro Económico Mundial aborda, en un informe publicado en 2015, el crecimiento inclusivo. En él se sostiene que, si bien no existe una incompatibilidad inherente entre el crecimiento económico y la inclusión social, el grado en que el crecimiento económico conduce a una mayor inclusión y prosperidad para todos depende de una serie de requisitos institucionales y estructurales. Estos incluyen, pero no se limitan a:

- un entorno favorable que proporcione oportunidades educativas de calidad, accesibles para todos, incluidos para los más vulnerables y marginados;
- promover firmemente la creación de empleo y un buen equilibrio entre la productividad y la remuneración de los trabajadores para garantizar una repartición justa de los beneficios del crecimiento económico;
- fuentes de crédito accesibles y asequibles para los pobres y los marginados, con el fin de proporcionar oportunidades económicas para todos;
- políticas anticorrupción robustas para evitar una concentración indebida de la riqueza, promover una competencia leal y fomentar las iniciativas individuales y el espíritu empresarial;
- mayor disponibilidad y calidad de los servicios básicos y de las infraestructuras para que las comunidades más pobres participen en las actividades económicas, mejoren su calidad y nivel de vida;
- sistemas fiscales equilibrados que minimicen los nichos fiscales, eviten las desigualdades del mercado y garanticen que la carga tributaria se distribuya de forma proporcionada, recaudando impuestos sobre aquellos que puedan pagar.

Al mismo tiempo, se hace necesario **repensar las políticas nacionales urbanas (PNU) y dar un enfoque que integre mejor la dinámica metropolitana dentro del conjunto del sistema urbano nacional.** El desarrollo metropolitano generalmente tiene un efecto positivo sobre el desarrollo nacional como también sobre otros asentamientos y territorios, sin embargo, en ausencia de políticas adecuadas su impacto puede incluso llegar a ser negativo (ampliando la desconexión entre territorios). Las áreas metropolitanas pueden contribuir a generar una red de solidaridad más fuerte entre los territorios —y especialmente con otras ciudades— tanto a nivel nacional como a escala continental, e incluso mundial, impulsando diferentes mecanismos (por ejemplo, redistribución del presupuesto o políticas colaborativas). **El crecimiento metropolitano es clave para redefinir la relación entre los diferentes componentes que integran un sistema urbano, de acuerdo a criterios que no son exclusivamente competitivos o económicos.** Algunas de estas cuestiones serán desarrolladas en el capítulo 2 —sobre *ciudades intermedias*— y en el capítulo 3 —sobre *territorios*.

Sin embargo, **los intereses y las relaciones de poder que están en juego son extremadamente diversos y complejos.** Muchas áreas metropolitanas están aprendiendo de los errores cometidos en los primeros ciclos de proyectos que no permitieron cumplir con los objetivos, por ejemplo, de una mayor inclusión social o sostenibilidad. En muchos casos, los grandes proyectos de infraestructura han intensificado la segregación espacial e incrementado los riesgos ambientales a largo plazo. Pero hay signos esperanzadores de que, en contextos institucionales y políticos adecuados, **políticas contrarias a la polarización espacial, y más coherentes con los principios de los derechos humanos y el «derecho a la ciudad», están obteniendo resultados positivos**[239].

CUADRO 3.10 LA REGULACIÓN POLÍTICA DE LA COMPETITIVIDAD EN LA CIUDAD DE LYON [237]

Es necesario destacar el ejemplo de Lyon por la manera en que el gobierno metropolitano (*Grand Lyon*) y la comunidad empresarial compartieron una narrativa sobre la competitividad.

Sin embargo, la delegación de responsabilidades al sector privado ha sido limitada a pesar de que el debate sobre la competitividad fue incorporado en la agenda pública con la participación activa de intereses económicos organizados, como La Cámara de Comercio y las asociaciones de empresarios, a través de la presión ejercida (*lobby*) sobre las autoridades públicas.

A nivel estratégico, el *Grand Lyon* mantiene un control firme sobre las iniciativas políticas impulsadas por sus socios institucionales a través de una fuerte regulación, como sucedió, por ejemplo, con el proyecto de marca de ciudad «ONLY LYON».

Esto no quiere decir que las empresas, especialmente las grandes empresas, no participen en la creación de políticas urbanas. Muchas de ellas disfrutan de relaciones directas y exclusivas con las autoridades locales, principalmente en el *Grand Lyon* y en la región. El liderazgo político se manifiesta en el papel asumido por los Presidentes de la Región Rhône-Alpes como por la Autoridad Metropolitana de Lyon[238].



Foto: Frédéric Chateaux - Lyon (Francia).

3.5.1 Algunas alternativas hacia áreas metropolitanas más solidarias[240]

Uno de los principales debates que se plantean tanto las autoridades locales, como los profesionales y la sociedad civil, es cómo construir alternativas reales para crear áreas metropolitanas que potencien la atracción económica y la inclusión, que respeten el «derecho a la ciudad» para todos, y promuevan la cooperación y la solidaridad entre territorios. Las evidencias recogidas en este capítulo sugieren que las políticas destinadas a combinar la prosperidad con la inclusión deberían tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- un desarrollo metropolitano que, directa o indirectamente, promueva una dinámica de participación y la solidaridad entre todos los territorios;
- las transformaciones en curso de la economía mundial hacia un modelo de innovación abierta, y la necesidad de fortalecer las actividades económicas en los territorios (factor que a su vez exige una mayor movilización de los recursos metropolitanos);
- el papel facilitador que desempeñan los niveles superiores de gobierno para promover e integrar esos cambios.

Los actores metropolitanos necesitan repensar las políticas nacionales urbanas (PNU) y dar un enfoque que integre mejor la dinámica metropolitana dentro del conjunto del sistema urbano nacional

Siguiendo estos criterios, las políticas urbanas deberían responder de manera directa a las necesidades de la población y respetar los principios fundamentales de equidad espacial. No deberían ser políticas paliativas, para tratar a posteriori la exclusión social y el aumento de la desigualdad territorial. En este sentido es fundamental impulsar y coordinar los tres niveles de acción pública: las políticas que configuran los sistemas urbanos a escala regional o nacional (o continental), las políticas que configuran el nivel metropolitano y los proyectos urbanos dentro de la *metrópolis*.

A nivel de sistema urbano

La cada vez mayor interconexión entre los sistemas urbanos parece contradecir la idea generalizada de que las áreas metropolitanas se están distanciando de sus territorios y de los asentamientos que les rodean. Como ya ha sido señalado, las áreas metropolitanas más dinámicas pueden impulsar el crecimiento nacional a través de diversos mecanismos. Esto pone en cuestión la validez de las políticas anti-metropolitanas, o de desconcentración, dirigidas a reducir la fuerza socioeconómica de las áreas metropolitanas en favor de las ciudades más pequeñas y de las áreas rurales.

Del mismo modo, considerando que la principal fuerza de las áreas metropolitanas descansa precisamente en su diversidad económica, puede llegar a ser ilusorio desarrollar una lógica estricta de especialización económica dentro del sistema urbano, es decir, perseguir una complementariedad excesiva entre áreas metropolitanas y otras ciudades[241].

En su lugar, las políticas urbanas deberían ser diseñadas con el objetivo de maximizar los efectos económicos positivos generados por la masa crítica y la diversidad de recursos que pueden ser movilizados por las áreas metropolitanas. Esto sólo puede ser logrado a través de políticas metropolitanas integradas. Esta estrategia también sería coherente con la Nueva Agenda Urbana y con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.a («apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional»).

A nivel metropolitano

La principal prioridad a escala metropolitana es favorecer la accesibilidad a los recursos económicos de la región urbana a la mayor parte de la ciudadanía, tomando en consideración la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Para su realización, se deberían considerar las siguientes políticas:

- **Facilitar la movilidad urbana**
  En el ámbito de la movilidad, por ejemplo, esto se puede lograr impulsando infraestructuras que garanticen la conectividad metropolitana a diferentes niveles (local, regional y extra-metropolitana). Aunque los aeropuertos, las estaciones ferroviarias y las redes de transporte de alta velocidad sean ejemplos claros, sin embargo no son suficientes. La movilidad de distancias cortas dentro del núcleo metropolitano debería ser una prioridad no sólo por razones de justicia espacial (por ejemplo, hacer la ciudad accesible al mayor número de usuarios posible), sino también una meta para garantizar la eficiencia económica. Este es un punto crítico para el ODS 11.2. («Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles y sostenibles para todos...»). La conectividad mundial no debe limitarse exclusivamente a funciones económicas estratégicas, tal y como sucede en las ciudades globales. Las conexiones y movimientos transversales —de bienes, personas, ideas, capital y culturas— dentro de las áreas metropolitanas exigen políticas específicas que garanticen una fluida interconexión para todos, aprovechando al máximo los diversos recursos disponibles a escala metropolitana.

- **Construir un urbanismo abierto e inclusivo**
  Los actores metropolitanos, en su afán por movilizar recursos económicos urbanos diversos, también necesitan repensar el urbanismo abierto, en oposición a la proliferación

de formas urbanas que privilegian la separación y el «repliegue entre sí» (por ejemplo, el urbanismo de fractura de las *gated communities* descritas anteriormente en esta sección), para reafirmar la naturaleza colectiva del espacio público (de acuerdo con los ODS 11.3 y 11.7). Un urbanismo abierto e inclusivo busca alcanzar también dos objetivos complementarios. Por una parte, ayudar a la sostenibilidad de ciertas actividades económicas que, pudiendo ser económicamente viables, no soportan las presiones del mercado inmobiliario dentro de la metrópolis que tienden a expulsarles. Por otra parte, sentar las bases para una economía metropolitana cuyo futuro depende del asociacionismo, del intercambio y del servicio a las personas (de acuerdo con el ODS 8, para «promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible»). Para alcanzar estos objetivos dos ámbitos de actuación son posibles: el primero, destinado a reducir las externalidades socioeconómicas negativas derivadas de los proyectos de regeneración urbana, y el segundo, dirigido a limitar las consecuencias sociales de la competencia sobre el suelo y la propiedad.

- **Reducir las externalidades negativas de los programas de regeneración urbana**
  Se debería limitar el urbanismo por proyectos, es decir basado en proyectos de regeneración urbana puntuales, aislados. Los proyectos no pueden ser pensados con independencia de la planificación a escala metropolitana. Aunque la movilización del capital privado continuará siendo decisiva –dadas las limitaciones de los presupuestos locales y por la progresiva reducción de las transferencias del gobierno nacional–, se necesitan políticas de financiación metropolitana que garanticen el apoyo a las comunidades más vulnerables, una mayor regulación de las inversiones especulativas y gobiernos urbanos más responsables y con capacidades reforzadas para rendir cuentas a la ciudadanía[242].

- **Reducir la competencia en el mercado de la propiedad**
  Limitar los efectos de la competencia en el mercado inmobiliario permite aumentar la movilidad de la ciudadanía, especialmente de aquella que viven en asentamientos precarios por falta de alternativas y que son la cara más visible de la desigualdad espacial. La reducción de la especulación inmobiliaria es necesaria para promover la diversidad social y funcional, y preservar la proximidad entre vivienda y lugar de trabajo (véase el cuadro 3.12).

No se pueden alcanzar estos objetivos sin la voluntad política de promover la captura del valor del suelo y su reinversión hacia programas de vivienda social en áreas accesibles y bien conectadas. En este sentido se han puesto en marcha varias iniciativas:

- Frente al fracaso de las políticas de competitividad para hacer más atractivas ciudades en retroceso demográfico y económico, la ciudad de Cleveland puso en práctica una estrategia de «decrecimiento planificado». Este proceso incluyó, entre otras medidas, la creación de un **banco de tenencia del suelo** para proteger determinadas propiedades (especialmente terrenos y edificios que habían permanecido desocupados tras la crisis de las *hipotecas basura* de 2008) de los mecanismos especulativos[244].
- En Rosario (Argentina), la **reglamentación municipal** permite que el propio municipio pueda limitar las plusvalías obtenidas por los inversores privados, especialmente en las

CUADRO 3.11 FACTORES QUE HAN MEJORADO LA DIVERSIDAD SOCIAL EN LIMA[243]

El análisis de las divisiones socio-espaciales en Lima (Perú) muestra que existen «zonas de amortiguación», como por ejemplo las áreas urbanas planificadas para hogares de ingresos medios, cuyo objetivo es reducir la división social, al mismo tiempo que promueven espacios públicos compartidos. Por ejemplo, la zonificación para hogares de ingresos medios prevé, por lo general, parcelas de suelo demasiado pequeñas para incluir un frente privado o un patio trasero, factores que fuerzan a la población a buscar, *usar* y aprovechar el espacio público disponible, como puedan ser jardines, plazas y parques infantiles.

Al mismo tiempo, aunque la mayoría de los hogares de ingresos medios disponen de un automóvil privado u otro tipo de medio de transporte, determinadas estrategias de planificación podrían hacerlos del todo innecesario, gracias a la habilitación de espacios próximos o mejorando los transportes con otras áreas.

En Molina, un barrio periférico de Lima, los barrios residenciales de ingresos medios están muy bien conectados con el resto del área metropolitana por una serie de líneas de transporte que se acompañan de una buena dotación de pequeños espacios verdes que, además, están bien mantenidos. Estos beneficios han permitido que muchos hogares de esta área, a pesar de sus ingresos limitados, puedan asumir el coste de la educación de las escuelas locales, en su mayoría privadas. No obstante, a pesar de la diversificación social planificada y del espacio público compartido, no se ha producido un incremento de la interacción entre residentes de ingresos medios y bajos. En este sentido, se evidencia que la apuesta por una planificación socialmente diversa, no implica automáticamente superar las divisiones sociales existentes.

áreas costeras, y seleccionar las áreas que puedan ser destinadas a vivienda social.

- Sao Paulo (Brasil) ha duplicado su área dedicada a viviendas de interés social, especialmente en el centro de la ciudad, en donde se construyeron 55.000 nuevas viviendas en antiguas zonas industriales que fueron renovadas tras la **revisión del plan maestro de ordenación urbana**.
- En una intervención poco habitual, Johannesburgo (Sudáfrica), ha creado un banco de desarrollo para trabajar con una compañía privada, la Compañía de Viviendas Asequibles (en inglés *Affordable Housing Company,* AFHCO), para financiar proyectos de viviendas de alquiler —mediante la reconversión de instalaciones comerciales abandonadas. Las operaciones van dirigidas a la población de bajos ingresos que no puede acceder a subsidios nacionales. Estas áreas se planifican próximas a las fuentes de trabajo existentes para, entre otras cosas, mejorar la dinámica económica de la zona, aumentar los ingresos y mejorar la accesibilidad al trabajo.
- En Francia, la ley de «solidaridad y renovación urbana» aprobada en 2000, obliga a cada municipio de más de 3.500 habitantes a reservar una cuota del 25% del parque de viviendas para fines sociales. En caso de incumplimiento, los municipios deben pagar multas importantes.

Las cuestiones relacionadas con las políticas de vivienda son fundamentales para lograr el ODS 11.1 («acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles...»), y serán analizadas con mayor profundidad en la sección 4.



Foto: McKay Savage - Lima (Perú).

4.

SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE VIDA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles. En un mundo en rápido proceso de urbanización, las ciudades del planeta —y en particular las aglomeraciones metropolitanas— deben adoptar modelos de desarrollo más sostenibles que permitan disminuir su impacto sobre el medioambiente, evitar el agotamiento de los recursos naturales y luchar contra el cambio climático[245]. La comunidad mundial ha adoptado en 2015 acuerdos para incrementar la resiliencia urbana ante los desastres —como el Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres de Sendai—, como también los compromisos asumidos durante la COP21 en París para «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2°C sobre los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales». Dado que las áreas metropolitanas son grandes emisoras de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, extremadamente vulnerables ante el incremento de la intensidad y la frecuencia de los desastres naturales, éstas desempeñarán un papel prominente en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, en la conservación del medio ambiente y en la promoción de la inclusión social.

Por estas y otras razones, **la sostenibilidad se ha convertido en un punto de referencia central para las políticas urbanas**. Sin embargo, al mismo tiempo, al pasar por alto la dimensión social de la sostenibilidad, el concepto se ha ido alejando paulatinamente de su significado original, que integraba los tres pilares del desarrollo sostenible— social, medioambiental y económico[246]—a los cuales CGLU a agregado el pilar de la cultura. **Por consiguiente, para el desarrollo de las políticas públicas es necesario conjugar la prosperidad, la inclusión social, la protección del medio ambiente y el dinamismo cultural como objetivos que se refuerzan mutuamente.** Esta sección se centrará en aquellas iniciativas desarrolladas por las áreas metropolitanas dirigidas a la sostenibilidad ambiental, vinculándolas con la justicia social y medioambiental y con la dimensión cultural de la sostenibilidad, así como con el concepto de «derecho a la ciudad».

4.1 ÁREAS METROPOLITANAS Y ACCIONES MEDIOAMBIENTALES

Las áreas metropolitanas están desarrollando numerosos modelos de acción dirigidos a afrontar los desafíos ambientales y fomentar un desarrollo sostenible. Por ejemplo, la red C40 que reúne a diversas áreas metropolitanas, señala en su informe que el número de miembros que desarrollan acciones climáticas prácticamente se ha duplicado en cuatro años, de 36 en 2011 a 66 en 2015[247]. La red Metrópolis también está promoviendo la cooperación y el intercambio de conocimientos entre áreas metropolitanas a través de la plataforma *Clima Metropole +*, cuyo

La sostenibilidad ambiental requiere una revisión radical de los patrones de producción y consumo

objetivo es impulsar un enfoque integrador y participativo de la acción ambiental de las ciudades, —conectando entre sí a ciudades como Barcelona, Berlín, Liverpool y Lyon—, como también a otras redes metropolitanas[248].

Como quedó demostrado en el proceso de preparación de la COP21, las ciudades y sus redes están firmemente comprometidas con la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de GEI, como ilustra el Pacto Mundial de Alcaldes para el Clima y la Energía, una coalición mundial de líderes municipales que movilizan a cientos de ciudades (véase el cuadro 4.1).

Para financiar sus iniciativas**,** los gobiernos locales pueden obtener ingresos derivados de la venta de sus reducciones de emisiones de GEI (los denominados «créditos de carbono») en los mercados nacionales o internacionales de carbono[249]. Sin embargo, a pesar del uso de estos mecanismos, y dada la magnitud del reto —de acuerdo con la *Cities Climate Finance Leadership Alliance*, «las necesidades de inversión mundial en infraestructuras urbanas de baja emisión y resilientes al clima deberá elevarse a 4,5 billones o 5,4 billones de dólares anuales entre 2015 y 2030»[250]—, la financiación de las ciudades para hacer frente al desafío climático es netamente insuficiente. Cómo ampliar este financiamiento es un tema de debate abierto. Por esta razón las ciudades llaman a facilitar su acceso a los fondos globales por el clima.

La sostenibilidad ambiental requiere una revisión radical de los patrones de producción y consumo, algo que incide en la manera en cómo la ciudadanía piensa y gestiona las políticas de vivienda, energía, transporte y residuos entre otras. Diferentes acciones en estas materias están promoviendo cambios positivos e impulsando la innovación en las *metrópolis* más activas. En las siguientes secciones se examinan, de manera más detallada, algunas de estas acciones, centrando el análisis en los planes climáticos y en la infraestructura urbana, en la movilidad, en la energía, en los espacios públicos verdes, en la gestión de residuos, en la economía circular y en la agricultura urbana.

CUADRO 4.1 EL PACTO MUNDIAL DE ALCALDES PARA EL CLIMA Y LA ENERGÍA

Las organizaciones C40, *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) y CGLU —con el apoyo de ONU-Hábitat y el Enviado Especial de la ONU Mike Bloomberg— lanzaron el **Pacto de Alcaldes** en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Clima de 2014, con el objetivo de crear una plataforma común para facilitar la medición estandarizada de las emisiones y evaluar los avances y el impacto de las acciones climáticas de las ciudades. El Pacto de Alcaldes reunía un total de 447 ciudades que representaban a más de 390 millones de personas de todo el mundo. Uno de sus principales instrumentos es el «Protocolo Mundial para los Inventarios Comunitarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero» (en inglés *Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories*, GPC) que ahora utilizan numerosas ciudades en su planificación estratégica y publica cada año un informe sobre las diferentes medidas aplicadas y su evolución, lo que permite a las ciudades adaptar sus estrategias. Similar a esta iniciativa, el **Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía**, apoyado por la Comisión Europea, constituye la principal coalición europea de autoridades locales y regionales que luchan conjuntamente contra el cambio climático. Gracias a esta iniciativa, más de 6.000 firmantes se han comprometido a reducir las emisiones de CO_2 para el año 2030 en al menos un 40%.

En 2016 ambas redes decidieron unir sus fuerzas en el **Pacto Mundial de Alcaldes para el Clima y la Energía** con el objetivo de incrementar su papel de sensibilización, ganar mayor visibilidad y reforzar su apoyo a las ciudades. La coalición cuenta con 7.000 ciudades miembros en 119 países, representando a 600 millones de habitantes.

4.1.1 Iniciativas en marcha

La integración de los principios de sostenibilidad ambiental en las agendas metropolitanas ha dado lugar a una miríada de iniciativas —algunas de las cuales fueron presentadas en la Cumbre sobre el Clima de Líderes Locales, en París, durante el proceso de trabajo de la COP21, el 4 de diciembre de 2015. Si bien las acciones ambientales ciertamente han contribuido a un progreso significativo en términos de sostenibilidad metropolitana, algunos de los efectos de su implementación requieren de una evaluación más profunda[251].

Nunca una economía verde ha suscitado tanto interés como en la actualidad. Sin embargo, la preocupación por sistemas de producción y de consumo más ecológicos se concentra, sobre todo, en las dimensiones económicas. La despolitización de la cuestión —o *greenwashing*[252]— ha centrado la atención (y los recursos) en los aspectos de competitividad y en la financiación de las políticas verdes, dejando de lado los aspectos sociales y espaciales que inciden a escala metropolitana[253].

Para que se haga efectiva una agenda mundial de desarrollo sostenible, **las acciones ambientales y ecológicas nunca deberían estar disociadas de la inclusión social y la equidad, de la cohesión y la solidaridad territorial, de la conservación de la diversidad, factores que definen un área metropolitana resiliente y sostenible**[254]. Aquellas políticas que promueven un enfoque en el que son igual de importantes el medio ambiente, la economía y la sociedad, constituyen valiosos ejemplos sobre cómo las áreas metropolitanas pueden lograr varios ODS, como el objetivo 11 sobre las ciudades, el objetivo

6 sobre agua potable y saneamiento, el objetivo 7 sobre energía limpia y asequible, el objetivo 12 sobre consumo y producción responsable, y el objetivo 13 sobre cambio climático.

Planes climáticos e infraestructura urbana

Los planes climáticos de las ciudades pueden contribuir a reducir las emisiones y a construir resiliencia, creando nuevos modelos de desarrollo y reorganizando los proyectos ya existentes de manera sistemática, coordinada y orientada a resultados. Además de los enfoques integrados implementados por ciudades como París (*Plan Climat*) o Nueva York (*A stronger, more resilient New York* o #ONENYC), el cuadro 4.2 ilustra otros ejemplos de áreas metropolitanas del Norte Global (como Tokio o Copenhague). Los planes climáticos metropolitanos para la sostenibilidad y la resiliencia no se limitan, sin embargo, a las ciudades de países desarrollados. Ciudades como Dakar, Phnom Penh y Quito también han desarrollado iniciativas similares.

El plan climático territorial integrado de Dakar, por ejemplo, incorporó un diagnóstico de vulnerabilidad dirigido al desarrollo de acciones adaptadas a su territorio[255]. Quito estaba sufriendo frecuentes deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías y problemas con los recursos hídricos, de manera que se impulsó una estrategia climática centrada tanto en la adaptación como en la mitigación, y más concretamente en infraestructura sostenible, producción energética, suministros de agua potable, ecosistemas, biodiversidad y salud pública, entre otros. Como resultado de este esfuerzo, en octubre de 2009 fue aprobada la primera Estrategia de Cambio Climático, a partir de la cual la ciudad desarrolló su Plan de Acción para el Clima (2012-2016)[256].

En paralelo, ciudades como El Cairo están desarrollando planes para la adaptación al clima de sus áreas urbanas informales. Los planes para controlar los riesgos climáticos, como las inundaciones o las tormentas, son muchos y variados, y algunos ponen énfasis en las poblaciones más vulnerables[257].

El enfoque integrado, también ha permitido a las ciudades (por ejemplo, Hong Kong, Estocolmo y Copenhague) combinar el crecimiento económico con una drástica reducción de sus emisiones de GEI mediante un uso eficiente del suelo y una inversión sostenida en transporte público. Por ejemplo, la economía de Estocolmo creció un 41% entre 1993 y 2010, mientras que sus emisiones disminuyeron en un 35% en el mismo período. Desde 1990, Copenhague ha reducido sus emisiones de carbono en más del 40%, mientras que su economía ha crecido en un 50%[258]. Otras ciudades han adoptado diferentes enfoques sectoriales (por ejemplo, ciudades eco-móviles, ciudades con bajas emisiones en carbono, ciudades verdes, ciudades con eficiencia energética, etc.)[259].

CUADRO 4.2 PLANES CLIMÁTICOS EN TOKIO Y COPENHAGUE [260]

La ciudad de Tokio, en el marco de su *Plan Maestro Medioambiental Metropolitano*, ha puesto en marcha un proyecto específico (*Tokyo Cap-and-Trade Program*) para reducir las emisiones de CO_2 a través de la mejora de la eficiencia energética de sus edificios. Los propietarios de los edificios incluidos en el proyecto deben medir sus emisiones anuales y comprometerse a su reducción. Desde su aplicación en 2010, el proyecto había reducido un 13% las emisiones de gases de efecto invernadero el mismo año, alcanzando una reducción acumulada del 22% en 2011[261].

La ciudad de Copenhague, por otra parte, está implementando una política ambiciosa (incluyendo la promoción de las energías renovables y del uso de la bicicleta como modo de transporte) para convertirse en una ciudad neutral en términos de emisiones de CO_2 a través de una serie de innovaciones y de un plan climático[262]. La ciudad ya ha reducido sus emisiones en un 21% entre 2005 y 2011. La primera «autopista de bicicletas», por ejemplo, se lanzó en 2012 y permite que los usuarios puedan conectar en bicicleta el distrito central con la periferia. Se espera que las tres cuartas partes de las futuras reducciones en las emisiones de CO_2 se vea facilitada por la transición a nuevos medios de producción de calor y electricidad, en particular la generación energética por biomasa, viento (la energía eólica produce el 30% de la electricidad utilizada en Dinamarca), geotérmica y solar.



Foto: Kristoffer Trolle - Copenhague (Dinamarca)

Movilidad sostenible

Las políticas de movilidad sostenible[263] promueven generalmente la multimodalidad, la interconectividad y la movilidad *blanda* con el objetivo de mejorar el transporte público, reducir la congestión y la contaminación atmosférica, y fomentar el transporte alternativo, limitando con ello la excesiva dependencia de la población en el vehículo privado[264]. Hoy en día, la equidad en las ciudades y áreas metropolitanas depende del acceso al transporte público y alternativo —y a sus efectos beneficiosos sobre la salud y la calidad de vida (ej. accidentes, contaminación, etc).

La movilidad sostenible se traduce también en el desarrollo de sistemas de transporte público, como el sistema de Autobús de Tránsito Rápido —conocido en inglés como *Bus Rapid Transit System* (BRT)— desarrollado por primera vez en Curitiba (Brasil) en la década de los setenta, luego exportado con éxito a ciudades como Bogotá y Johannesburgo[265], y más recientemente a Teherán (Irán) y Amman (Jordania)[266], o también el desarrollo de sistemas ferroviarios ligeros eficientes, como en Addis Abeba (el primero de este tipo en África Subsahariana)[267], pero también los tranvías y tecnologías similares como en numerosas ciudades del Norte Global[268], o el Metrocable en Medellín, un teleférico que ha fortalecido la inclusión y el desarrollo de barrios que hasta el momento permanecían aislados y desconectados del resto del área urbana. Ciudades como Guangzhou (China) han desarrollado sistemas de BRT, nuevas líneas de metro y vías para bicicletas (2.000 km) como parte de un sistema multimodal de transporte urbano. Lima (Perú), por ejemplo, está trabajando desde el proyecto «NAMA» en la posibilidad de reducir la dependencia al vehículo privado mediante la extensión de las líneas de metro, la creación de rutas ciclistas y la aplicación de un sistema tarifario unificado[269]. También los vehículos eléctricos juegan y jugarán un papel determinante en esta transición en los próximos años: hoy Oslo ha triplicado su parque de vehículos eléctricos con respecto a las cifras de 2005[270].



Foto: Mariordo59 - BRT Curitiba (Brasil).

En paralelo, otras iniciativas han abordado con éxito los problemas de contaminación urbana y han contribuido a elevar el grado de conciencia sobre la movilidad sostenible, tal y como ha sucedido con el impulso a las zonas libres de coches[271], los días sin coche[272] y las plataformas de movilidad compartida. Muchos de estos logros se explican por el **uso cada vez más extendido de la tecnología en el espacio urbano**, como puedan ser: sensores para medir la calidad del aire, el tráfico y el comportamiento urbano gracias a los GPS, y las comunicaciones móviles facilitando el acceso a información en tiempo real[273]. También el uso de la bicicleta y el vehículo compartidos[274] están aumentando la conciencia y la interacción entre la ciudadanía, tanto en el Sur como en el Norte Global. **En todas las regiones, las políticas de movilidad sostenible dependen del compromiso y de la participación de la ciudadanía**[275]. La movilidad sostenible contribuye a promover **ciudades** más densas y **multipolares**, en las que las viviendas y los lugares de trabajo, servicios e infraestructuras, estén lo suficientemente próximos entre sí como para reducir la necesidad del transporte motorizado, creando ciudades transitables a pie que puedan frenar la huella ecológica urbana. Las **redes de cooperación entre ciudades** han contribuido a esto, como por ejemplo la Alianza de Eco-Movilidad de ICLEI y *Cities for Mobility*.

La movilidad sostenible ha demostrado ser una de las áreas en las que las ciudades de rango metropolitano tienen mayores probabilidades de intercambiar buenas prácticas, conocimientos y experiencias: Guangzhou y Shanghai (China), Yakarta (Indonesia), Río de Janeiro (Brasil) y Shiraz (Irán) han tomado parte en el programa de capacitación sobre Políticas de Transporte Urbano organizado en Seúl por el Instituto Internacional de Formación de Metrópolis (MITI)[276] en marzo de 2016, y dirigido a compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas de diferentes políticas y laboratorios urbanos de todo el mundo[277].

Eficiencia y transición energética

Siguiendo las recomendaciones del último informe del Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC, según sus siglas en inglés) y de los acuerdos aprobados en la COP21, las ciudades se movilizan para reducir su consumo de energía y aumentar el uso de energías renovables[278]. Muchas de las acciones emprendidas se centran en la reducción del consumo de energía de sus edificios públicos y en la construcción de edificios de bajo consumo o de energía positiva. En Pune (India) y Shanghái (China), por ejemplo, ya se han aplicado límites y criterios estrictos para los edificios públicos que se construyan en el futuro. San Francisco (Estados Unidos) se ha comprometido a producir electricidad reduciendo sus emisiones de carbono a cero hacia 2030. Aunque lejos del foco de atención pública, el sector de la construcción tiene un impacto significativo en la eficiencia energética: representa entre un 20 y un 30% de las emisiones mundiales de CO_2[279]. En su reglamentación más reciente, la Unión Europea impulsa una mayor eficiencia energética en todos los edificios públicos[280]. Aunque también clave para las políticas sobre la sostenibilidad energética, el debate sobre la ineficiencia energética de la vivienda necesita ser analizado en el marco de las políticas de equidad social y pobreza energética para evitar situaciones de exclusión[281], desafíos que las ciudades también deben afrontar.

En Ciudad del Cabo (Sudáfrica), se han instalado contadores inteligentes de electricidad en el 26% de los grandes edificios municipales de la ciudad. La disponibilidad de datos en tiempo real, combinados con un programa de cambio en el comportamiento, ha dado lugar a importantes ahorros de energía[282]. La ciudad de París está aplicando un plan de renovación de sus instalaciones escolares y viviendas sociales (con un ahorro potencial de 500 gigavatios/hora); también ha instalado varios sistemas de gestión energética en edificios e instalaciones municipales como parte de su plan 2004-2020 para reducir en un 25% las emisiones de GEI y de energía[283]. Tshwane (anteriormente Pretoria, Sudáfrica) ha impulsado un proyecto para los próximos 20 años con el objetivo de reducir sus emisiones en 2 millones de toneladas de CO_2 mediante el uso de generadores de energía renovable. La ciudad de Changwon (Corea del Sur) fue seleccionada para ensayar un nuevo proyecto de red inteligente destinada a pequeñas y medianas empresas, promoviendo la eficiencia energética e integrando recursos de energía renovable[284].

La gestión eficiente de los espacios urbanos también incluye **la iluminación pública de las calles**. La aplicación a gran escala de tecnologías alternativas (por ejemplo, LEDs o CFLs) también puede generar resultados significativos. La ciudad de Melbourne renovó su sistema de alumbrado público reduciendo las emisiones en aproximadamente unas 8.000 toneladas de CO_2 al año[285]. Los Ángeles (Estados Unidos) y París (Francia) también han adoptado estrategias similares. El *Amsterdam Smart City programme* (Holanda) ha adoptado una tecnología inteligente para adaptar su sistema de iluminación pública a las condiciones meteorológicas o incluso al tráfico. La **gestión eficiente del agua** —por ejemplo, en infraestructuras mejoradas, en la prevención de fugas, etc.— también incide en las políticas de ahorro energético y de reducción del impacto ambiental. La Ciudad de México es un buen ejemplo de la importancia que está asumiendo este sector en la lucha por una ciudad más sostenible[286].

Otras iniciativas en este ámbito, como puedan ser las eco-ciudades y los eco-barrios también ponen un fuerte énfasis en la eficiencia energética y en el desarrollo de las energías renovables. Sin embargo, estos esquemas todavía siguen siendo incipientes y controvertidos en cuanto a su impacto sobre la inclusión social (véase el cuadro 4.3)[287].



CUADRO 4.3 ECO-BARRIOS: IMPACTO SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL [288]

Los **eco-barrios** y las **eco-ciudades** suelen ser diseñadas como espacios que favorecen la experimentación de diversas soluciones en términos de densidad urbana, energía, biodiversidad, movilidad *blanda* y participación ciudadana. Son nuevos modelos de desarrollo urbano que responden directamente a las exigencias de la sostenibilidad, y promueven un nuevo modo de vida[289]. Sin embargo, su desarrollo no está exento de contradicciones. Por una parte, si bien son diseñados como instrumentos técnicos para preservar el medio ambiente, por otra parte, los eco-barrios tienden a pasar por alto la necesidad de sostenibilidad social, y son utilizados en muchas ocasiones como medio para lograr una mayor competitividad y un reconocimiento mundial.

Por ejemplo, en el eco-barrio de **Kreuzberg** en Berlín, las cubiertas verdes tienden a sufrir hundimientos y fugas debido al sobredimensionado de la capa vegetal y a la instalación inadecuada de las membranas impermeables por parte de las empresas constructoras.

En el eco-barrio libre de coches de **GWL-Terrein** en Amsterdam, se redujo el espacio habilitado para aparcamiento a una plaza por cada cinco viviendas, generando problemas de estacionamiento ilegal y conflictos entre vecinos cuando los propios habitantes comenzaron a aparcar en los barrios circundantes.

Espacios públicos y verdes

Los espacios públicos están a nuestro alrededor, son nuestra «sala de estar al aire libre»[290]. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.7 va dirigido a «proporcionar acceso universal a espacios verdes y públicos seguros, inclusivos y accesibles (...) para el año 2030», ya que éstos desempeñan un papel clave en la mejora de la calidad y de la habitabilidad de las aglomeraciones urbanas (véase el cuadro 4.5 sobre la reunión temática de Hábitat III sobre espacios públicos). Las plazas públicas, las calles y los jardines, aunque forman parte del diseño urbano, asumen funciones sociales, culturales y ciudadanas, mejoran el bienestar y la salud de los habitantes, fomentan la cohesión social, incrementan el espacio para uso recreativo, proporcionan una identidad a los barrios, son un espacio para el desarrollo de la ciudadanía (*agora*), y contribuyen a impulsar la vitalidad económica (por ejemplo, el mercado local). Los espacios públicos también aportan considerables beneficios medioambientales a través de la reducción en el consumo de energía por su capacidad para mejorar la circulación de aire, reduciendo la contaminación y los efectos de «isla de calor». También protegen la biodiversidad, canalizan el agua de lluvia y previenen las inundaciones. Sin embargo, **el crecimiento urbano, la privatización del suelo y el predominio de intereses sectoriales ejercen actualmente una presión sin precedentes sobre los espacios públicos**, llegando incluso a limitar su accesibilidad una vez han sido adquiridos por promotores privados.

En numerosas ciudades se están promoviendo diversos tipos de espacios e infraestructuras verdes con objetivos sostenibles concretos. Berlín, por ejemplo, analiza el biotopo de sus espacios verdes públicos para mejorar su eficacia ecológica (en inglés *Biotope Area Factor*). En los Estados Unidos, el sistema *iTree* muestra el valor de los árboles en términos de ahorro energético, reducción de CO_2 atmosférico, mejora de la calidad del aire, drenaje de aguas pluviales y otras consideraciones de tipo estético. Este sistema ha permitido conocer, por ejemplo, que los 600.000 árboles existentes en la ciudad de Nueva York reportan un beneficio anual de 122 millones de dólares —una cifra cinco veces superior al coste de su mantenimiento. Durban ha iniciado un programa de reforestación urbana comunitaria a gran escala con el objetivo de vincular los beneficios ambientales con la creación de empleo, la mejora de la seguridad alimentaria y las oportunidades educativas.

CUADRO 4.4 LA PRODUCCIÓN DE ESPACIOS VERDES EN ALGUNAS METRÓPOLIS

La iniciativa *Green Works* ***Philadelphia*** incorpora 500 acres (202 hectáreas) de zonas verdes accesibles a medida que el gobierno de la ciudad y los vecinos del vecindario van transformando en parques los suelos desocupados o subutilizados. El parque ***New York*** *High Linear Park* contribuyó a la regeneración de muchas áreas de la ciudad con la participación de las comunidades. En **Londres,** la construcción del *Queen Elizabeth Olympic Park* incluye una estrategia de apoyo a la biodiversidad, y el gobierno de Londres se ha comprometido a construir 100 nuevos parques más pequeños. El proyecto de **Madrid** Río creó un parque verde lineal a lo largo del río Manzanares (la mayor parte sobre un gran túnel viario) con una importante reserva de suelo para equipamientos deportivos, de ocio y culturales. El *Post Office Park* de **Boston** fue creado a partir de la transformación de un aparcamiento de 4,6 hectáreas en un parque que incluye una gran reserva de aparcamiento subterráneo cuyos ingresos financian el mantenimiento del parque. En **Montreal**, una enorme cantera de piedra caliza se convirtió en un parque de 1,9 km2, que incluye un centro de clasificación de residuos y una central eléctrica que transforma el biogás en electricidad.

Con el fin de mitigar los riesgos de derivados de deslizamientos o inundaciones y de sus respectivos costes económicos y sociales, la ciudad de **Bogotá** (Colombia) ha estado plantando árboles y desarrollando un sistema de espacios verdes como parte de un programa que identifica zonas de alto riesgo y establece restricciones en el uso del suelo. En **Melbourne** (Australia), un proyecto se ha propuesto plantar unos 3.000 árboles al año para doblar la masa forestal urbana de la ciudad en 2040. En **Kampala**, una ciudad donde la urbanización está fuera de control y donde los espacios verdes sólo se pueden encontrar fuera de la ciudad, están siendo implementados diversos planes para restaurar algunos humedales urbanos y de esta manera generar parques de la ciudad[291].

Gestión de residuos y economía circular: de la contaminación a residuos cero.

La gestión de los residuos constituye una parte esencial de las estrategias de reducción de los impactos medioambientales urbanos, tal y como se reconoce en el ODS 11.6. Cada año se recogen en el planeta más de 11.000 millones de toneladas de residuos sólidos y las últimas cifras indican que la gestión de residuos contribuye al 3,3% de las emisiones mundiales de GEI[293]. Muchas ciudades pretenden reducir su masa de residuos a valores cercanos a cero, gracias a estrategias denominadas «de cuna a cuna» (en inglés *cradle-to-cradle*), y al mejor aprovechamiento energético de los residuos (véase el cuadro 4.6). Algunos programas ambiciosos de reciclaje y recuperación de materiales han tenido éxito al disminuir la cantidad de desechos que se depositan en los rellenos sanitarios. Más allá de contribuir a una gestión ecológica, el desarrollo del reciclaje gracias al uso de nuevas tecnologías

e instrumentos de gestión, también contribuye a crear empleos —en torno a un total de 12 millones de personas trabajaban en el sector en Brasil, China y Estados Unidos en 2011[294]. En muchos países en desarrollo, sin embargo, la gestión de residuos continúa siendo problemática para muchas administraciones municipales causando efectos negativos sobre la salud y la informalidad socioeconómica, en particular para los sectores más vulnerables.

Un enfoque alternativo sobre la gestión de residuos inspira el concepto de **economía circular**, que busca modelos de producción basados en el reciclaje como un mecanismo sistémico dirigido a mitigar el cambio climático y a reducir el agotamiento de los recursos[298]. En la actualidad, los asentamientos urbanos viven y producen siguiendo un proceso lineal: extraen recursos fuera de sus jurisdicciones administrativas, los usan y los transforman en sus áreas urbanas, y generan residuos en varias formas –incluyendo vertidos, emisiones, polución y calor— que eliminan fuera de sus límites. Aquellas ciudades cuyo sistema productivo sigue este esquema lineal son, en otras palabras, ciudades derrochadoras netas, y para sobrevivir necesitarían

CUADRO 4.5 LA REUNIÓN TEMÁTICA DE HÁBITAT III SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO, BARCELONA, 2016[292]

En el proceso preparatorio de Hábitat III (Quito, octubre de 2016), **Barcelona** organizó del 4 al 5 de abril de 2016 una conferencia temática sobre **espacio público** dirigida a defender su papel central en la Nueva Agenda Urbana como elemento clave para lograr un desarrollo sostenible. La declaración adoptada dio énfasis, entre otras cosas, a la necesidad de una planificación a escala humana y centrada en las personas para garantizar que los espacios públicos sean sostenibles e inclusivos; a la importancia de una red viaria y de espacios públicos conectados a toda la ciudad; a la necesidad de fomentar las actividades económicas formales e informales en el espacio público para mejorar los medios de vida de los productores y trabajadores locales; a la necesidad de proteger la sostenibilidad social, medioambiental y económica de los espacios públicos y de los edificios de sus entornos; y, a la necesidad de que el espacio público se adapte a la geografía, el clima y a la cultura locales, facilitando su uso para la actividad cultural y artística.



Foto: Francesc - Barcelona (España).

recursos y espacios ilimitados para producir y absorber sus residuos[299]. La economía circular aborda la insostenibilidad de este metabolismo lineal. Inspirándose de la economía circular, San Francisco, por ejemplo, ha logrado establecer una clasificación selectiva de residuos para el 80% de su producción total, apoyándose en tasas e incentivos financieros. Gracias a un sistema de reciclaje de residuos orgánicos obligatorio y bien consolidado produce compost para los agricultores de la región[300]. En Ginebra, donde el concepto *circular* ya ha sido incluido en la Constitución del cantón, se desarrolló una plataforma colaborativa con el objetivo de permitir a las empresas intercambiar métodos y recursos[301]. Generalizar estas prácticas requiere fortalecer la colaboración mutua y el aprendizaje (por ejemplo, apoyar los equipamientos e instalaciones de reciclaje, e incluir cláusulas de reutilización durante las licitaciones públicas).

Seguridad alimentaria y agricultura urbana

La agricultura urbana es otro de las cuestiones que merecen atención, ya que puede generar de manera simultánea beneficios socioeconómicos y ambientales en las áreas metropolitanas. Esta actividad, —definida como «ruralización» de asentamientos urbanos—, ha sido reexaminada durante los últimos años. Se estima que alrededor de 1.000 millones de personas realizan actividades agrícolas y pesqueras en las ciudades, una cifra que evidencia que entre el 15 y el 20% del suministro mundial de alimentos proviene de aglomeraciones urbanas[302]. En Detroit, ciudad cuya población se ha reducido considerablemente (1.850.000 habitantes en 1950, en comparación con 680.000 en 2014) debido principalmente a la crisis de la industria del automóvil, varios terrenos urbanos han sido transformados en huertas individuales y comunales. Una iniciativa similar tuvo lugar en Rosario, Argentina (véase el cuadro 4.7).

Cuadro 4.6 GESTIÓN DE RESIDUOS INNOVADORA EN DURBAN, BELO HORIZONTE Y VANCOUVER

En 2004, la ciudad de **Durban** (Sudáfrica) comenzó a desarrollar soluciones innovadoras para mejorar la gestión de sus residuos y utilizarlos para producir electricidad limpia, a partir de la transformación del metano obtenido por la fermentación de residuos, y al mismo tiempo, reduciendo el impacto medioambiental de los vertederos urbanos[295]. Desde entonces, la ciudad ha construido un total de 103 pozos de recolección que se conectan a una central eléctrica que quema el metano para producir electricidad. Este proyecto ha creado empleo en centros de clasificación y reciclaje, ha reducido las emisiones anuales de CO_2 de la ciudad en 54.000 toneladas y ha transformado algunos antiguos vertederos en espacios verdes públicos.

Belo Horizonte (Brasil), aplicó una política social que tenía como objetivo mejorar la estructura del empleo informal y elevar el nivel de vida de los sectores más pobres, lo que les llevó al desarrollo de una estrategia integrada de manejo de residuos sólidos. En los años noventa, se adaptó la legislación local para promover la recolección de materiales reciclables entre las cooperativas de recicladores informales. Las evidencias apuntaban a que una alianza entre estas cooperativas y la ciudad podría incidir en un incremento de la productividad, y al mismo tiempo, ayudaría a cumplir otros objetivos medioambientales y socioeconómicos. En consecuencia, la ciudad decidió integrar todavía más el sector informal en la gestión de residuos municipales, y logrando con ello cuatro de los principales objetivos de la gestión integrada: incremento del reciclaje, la inclusión social, la creación de empleo y la generación de ingresos. El sector de la gestión de residuos ha mejorado sustancialmente desde que fue introducida esta política. En 2008, alrededor del 95% de la población urbana, y el 70% de la población de los asentamientos informales (*favelas*) estaba cubierta por algún tipo de servicio de recolección. En 2013, alrededor de 600 recicladores trabajaba para estas cooperativas, que contaban con un total de 80 almacenes para la clasificación de residuos[296].

El **Consejo Nacional de Residuos Cero de Canadá** (en inglés *Canada's National Zero Waste Council*) es una iniciativa liderada por Metro Vancouver, con el apoyo de la Federación de Municipalidades Canadienses y otros grupos. Esta iniciativa pretende reducir la generación de residuos y aumentar la tasa de reciclaje en la tercera área metropolitana más grande de Canadá (2,3 millones de habitantes). El plan está dimensionado sobre un enfoque de «cuna a cuna», que permitirá reducir el material y la energía consumida. Este enfoque también reducirá o eliminará el uso de productos químicos tóxicos y promoverá la fabricación de productos que puedan ser descompuestos más fácilmente en elementos reutilizables y reciclables. El Plan Integrado de Gestión de Residuos Sólidos y Recursos de Metro Vancouver define objetivos estrictos de reducción y reciclaje de residuos. En este momento, la mayor parte de su trabajo se localiza dentro de la jurisdicción de Metro Vancouver y de sus municipios miembros. El Consejo Nacional de Residuos Cero va más allá de la jurisdicción local, e influye en el diseño de los productos en favor de los enfoques «de cuna a cuna» y crea una mayor conciencia pública sobre la necesidad de reducir y prevenir los residuos[297].

4.1.2 Densificación[305]

Como se mencionó anteriormente, el uso multifuncional del espacio urbano y su densificación constituyen dos pasos necesarios para lograr áreas metropolitanas más sostenibles. Debido al acelerado ritmo de urbanización y a la falta de planificación, pero también en gran medida por la liberalización del mercado del suelo, muchas áreas metropolitanas han desbordado sus límites administrativos, creando nuevos distritos en sus periferias. Los modelos tradicionales de urbanización extensiva se vieron facilitados por el auge del vehículo privado y por la preferencia por viviendas unifamiliares, con una calidad de vida asociada a áreas suburbanas de baja densidad. En México, desde los años noventa se favoreció la parcelación expansiva del suelo para viviendas de baja densidad. El número aproximado de viviendas construidas se cifra en más de 500.000 unidades, con algunas operaciones de parcelación de hasta 20.000 unidades. Muchas de estas están todavía desocupadas[306]. El Cairo (Egipto) también constituye un caso paradigmático de expansión urbana. Entre 1996 y 2006, la población de El Cairo aumentó en 3 millones de habitantes, sin embargo la superficie construida y en construcción se duplicó, extendiéndose hacia el interior del desierto[307]. Mientras que el desarrollo urbano para las clases media y alta en las áreas desérticas capturó una tercera parte de toda la inversión, se instalaron allí únicamente una décima parte de los nuevos habitantes[308]. En Túnez, por ejemplo, todo el tejido urbano construido (formal e informal) sigue un patrón de asentamiento horizontal que consume mucho espacio. La dispersión urbana conduce a mayores niveles de emisiones de CO_2. A modo de ejemplo en la tabla 4.1, se muestran dos áreas metropolitanas con niveles de riqueza y población similares, pero con áreas ocupadas, densidades y emisiones de CO_2 bastante diferentes.

CUADRO 4.7 ROSARIO, LA AGRICULTURA URBANA COMO SOLUCIÓN GLOBAL[303]

En 2001, en respuesta a la grave crisis económica, la ciudad de Rosario (Argentina) desarrolló una solución ecológica alternativa: usar y revitalizar los jardines agrícolas y parques. Esta iniciativa tenía como objetivo mejorar el suministro de alimentos para los habitantes, que podían utilizar sus propias semillas y cultivos, recibiendo apoyo en el proceso de comercialización. En la actualidad unas 2.500 familias están involucradas en el proceso de producción y comercialización. La municipalidad trabaja con los hogares para promover el intercambio usando un modelo de economía circular —por ejemplo reciclaje a cambio de verduras orgánicas. Otras iniciativas han seguido sus pasos: jardines productivos en propiedades privadas, cultivos y producción de plantas medicinales, o la firma de un convenio de cooperación con otras ciudades, como en el caso de Guarulhos (Brasil)[304].

Además del consumo excesivo del suelo, la dispersión urbana también crea problemas de accesibilidad, especialmente para las clases trabajadoras, derivando en problemas de congestión, contaminación atmosférica y de salud pública.

El modelo de densidad urbana puede responder a algunos de estos problemas (véase el cuadro 4.8). Según un informe de la *New Climate Economy* (2014), «un desarrollo urbano más compacto y conectado podría reducir las necesidades mundiales de infraestructura urbana en más de 3 billones de dólares durante los próximos 15 años (2015-2030)»[309]. La ciudad compacta y el concepto de crecimiento inteligente (en inglés *Smart Growth*) suelen ser considerados como modelos de sostenibilidad para reducir el consumo de suelo y promover la proximidad

Tabla 4.1 **Comparación en emisiones de CO_2 entre áreas metropolitanas compactas y dispersas** Fuente: Demographia World Urban Areas 2015, Global Commission on the Economy and Climate (2014).

	Atlanta, Estados Unidos (2015)	Barcelona, España (2015)
Población (habitantes)	5.015.000	4.693.000
Área urbana	6.851 km^2	1.075 km^2
Densidad	700 habs/km^2	4.400 habs/km^2
Toneladas de CO_2/habitante	7,55	0,7

CUADRO 4.8 EL MODELO DE HONG KONG: ¿UNA EXCEPCIÓN?

Hong Kong es un ejemplo citado frecuentemente cuando se trata de explicar en qué consiste un desarrollo urbano denso. La ciudad ha desarrollado un sistema de transporte público eficiente y ha conseguido reducir sus emisiones de CO_2 en gran parte gracias a la baja tasa de vehículos motorizados y las elevadas densidades del uso residencial, lugares de trabajo y nodos de transporte público. La ciudad también dispone —entre otras cosas— de una estricta planificación urbana que define cuáles han de ser las áreas a desarrollar, priorizando la regeneración urbana en detrimento de nuevas zonas de expansión. Como resultado de ello, el 43% de la población de Hong Kong (3 millones de personas) vive a menos de 500 metros de una estación de tren (en inglés *Mass Transit Railway*, MTR), y prácticamente la mayor parte de la población dispone de una MTR en un radio de 1 kilómetro. Como consecuencia de la elevada densidad (una media de 21.900 habitantes/km2), el 45% de los desplazamientos se realizan a pie, y las emisiones estimadas de CO_2 generadas por los desplazamientos/persona es de 378 kg, una cifra mínima en comparación, por ejemplo, con los 5.000 kg en Houston (Estados Unidos)[311]. Por otra parte, la dimensión media de las viviendas y del alojamiento en general, es una de las más pequeñas del planeta, evidenciando las desventajas (en términos de mala calidad de vida) que se derivan de la densificación extrema, y de los precios elevados del suelo y de la propiedad.

Las ciudades de rango metropolitano suelen estar más expuestas que en el pasado a desastres naturales

(y por lo tanto reducir las emisiones de CO_2 y la dependencia al vehículo privado), favoreciendo el uso del transporte público, la movilidad a pie o en bicicleta, y también limitando la segregación socio-espacial[310].

Las ciudades del Sur Global también se orientan hacia la densificación, aunque su implementación es limitada. La adopción de este principio se ha visto facilitado en algunas regiones debido de la disminución de la migración interna, así como por el crecimiento urbano y la reducción de la disponibilidad de suelo. Muchos residentes han comenzado a instalarse en el centro de la ciudad, revitalizando los distritos centrales y su primera corona —un fenómeno que ha sido notable en América Latina. En Sao Paulo (Brasil) por ejemplo, **el crecimiento urbano tiene lugar en los barrios existentes (tanto informales como formales) a través de la densificación del tejido construido**[312]. En Lima (Perú), los viejos edificios de dos pisos del centro de la ciudad que datan de hace 50 años, están siendo reemplazados por edificios de 10, 15 o 20 plantas[313]. Este tipo de densificación ha puesto de manifiesto tanto ventajas como posibles deficiencias[314]. Se observa que los promotores inmobiliarios tienden a privilegiar las dimensiones medioambientales y económicas, en detrimento de la dimensión social (los precios de la propiedad tienden a aumentar, marginando en muchas ocasiones a las comunidades de bajos ingresos que habían vivido en esas áreas durante décadas). También está demostrada la relación existente entre la densificación, problemas de congestión de la circulación y una menor calidad de vida generalizada[315].

Las políticas de densificación, especialmente en las ciudades del Sur, van dirigidas generalmente a la creación de unidades de vivienda para las rentas medias y altas, o los sectores más favorecidos de las clases populares (como en el caso del fondo MIVIVIENDA SA en Perú). Esto se evidencia especialmente en los distritos centrales y peri-centrales, donde la planificación suele estimular dinámicas de gentrificación, la especulación del suelo y de la propiedad, y la marginación espacial de las comunidades más vulnerables hacia las áreas más periféricas y mal atendidas[316], factores que agravan los problemas de precariedad de la vivienda, la falta de saneamiento y el acceso universal a los servicios urbanos básicos. La densidad también ha sido problemática para los asentamientos informales. La población que habita en este tipo de hábitats altamente densificados está sobreexpuesta a complejos desafíos sociales, medioambientales y de salud pública. Estos escenarios evidencian el desafío al que se enfrentan muchas áreas metropolitanas que promueven políticas de densificación en las áreas urbanas para las rentas medias, —impulsadas con la ambición de fomentar una mayor integración social—, al mismo tiempo que apoyan la reducción de la densidad de asentamientos informales sobrepobladas y poco atendidas.

Aunque algunas políticas de densificación parecen inadecuadas o insuficientes para asegurar el equilibrio social, no por ello hay que dejar de luchar contra la dispersión urbana que conlleva un consumo excesivo del suelo agrícola, y a unos costes sociales, económicos y medioambientales que nuestro planeta ya no se puede permitir.

4.1.3 Las áreas metropolitanas ante el riesgo: resiliencia, medidas adoptadas y perspectivas[317]

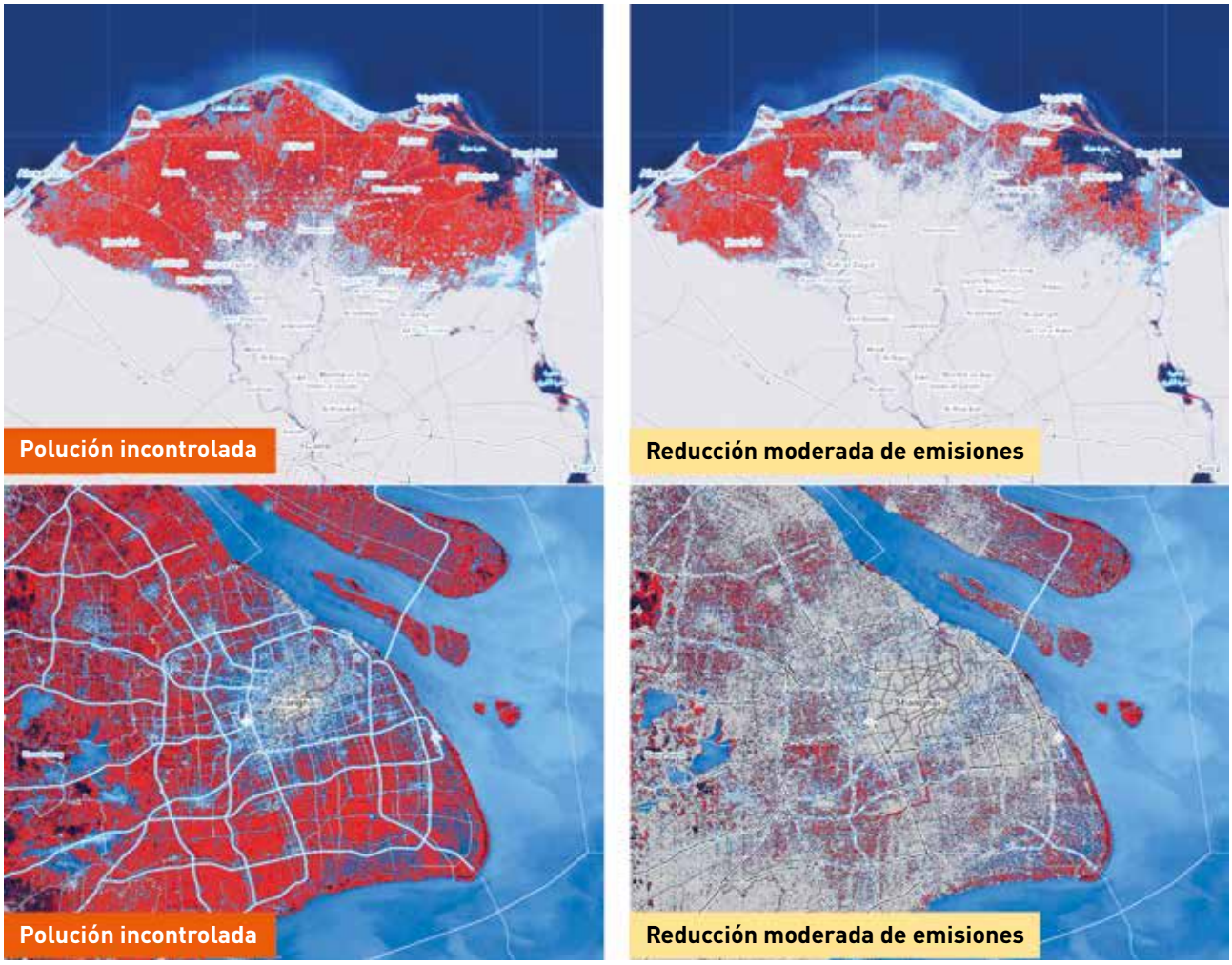
Como resultado del crecimiento urbano y de los efectos del cambio climático, **las ciudades de rango metropolitano suelen estar más expuestas que en el pasado a desastres naturales.** Las áreas metropolitanas costeras, por ejemplo, se enfrentan con mayor frecuencia al impacto de inundaciones sin precedentes a medida que aumenta el nivel del mar causado por el calentamiento mundial. **El cambio climático también ha debilitado la disponibilidad de recursos naturales, técnicos y financieros de la sociedad, que son fundamentales para reaccionar ante estos impactos**. Esta es una dinámica que es aún más grave en las economías en

desarrollo. Las áreas metropolitanas más pobladas son las más vulnerables a estos episodios, debido en gran medida a la expansión de muchas de sus áreas urbanas en zonas expuestas a riesgos. Estos riesgos suelen ser hidro-climáticos (tormentas, olas de calor, lluvias intensas) y geológicos (tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas); y, son generalmente acumulativos. Áreas metropolitanas como Phnom Penh (Vietnam), Bangkok (Tailandia) o Manila (Filipinas) han ocupado las llanuras inundables de sus ríos. Ante este problema, algunos gobiernos nacionales y locales han desarrollado planes de reducción de riesgos orientados a incrementar la resiliencia de sus ciudades. Por ejemplo, en Manila (Filipinas), se impulsó en 2010 un plan de reducción de riesgos de los asentamientos informales de las áreas más vulnerables de los márgenes de los cursos de agua de la ciudad[318]. Aunque los ejemplos más preocupantes de áreas urbanas en riesgo se localizan en el Sur Global, las áreas metropolitanas más ricas —como Nueva York, Londres y Ámsterdam, entre otros—, tampoco están exentas de riesgos similares[319].

En vista de esto, la resiliencia se ha convertido en un principio fundamental de las políticas de sostenibilidad metropolitana (y es una de las metas del ODS 11.5). La resiliencia urbana es un principio que va mucho más allá de las capacidades de adaptación del medio urbano y de su población[320]. La resiliencia, generalmente es

Figura 4.1 **Consecuencias del aumento del nivel del mar en los próximos 100 años en el Delta del Nilo (arriba) y en la ciudad de Shanghái (abajo)**

Fuente: Climate Central (www.climatecentral.com), datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, Administración nacional oceánica y atmosférica (NOAA, www.noaa.gov/, junio 2016).



Las áreas inundables están señaladas en rojo

definida como la capacidad de una ciudad para reaccionar y adaptarse a las amenazas y al impacto de las catástrofes naturales (pero también antrópicas); y, de recuperar lo antes posible su vida normal[321], restaurar el equilibrio y preservar la estructura cualitativa del sistema[322].

La resiliencia urbana no sólo se ve obstaculizada por la geografía. Los contextos metropolitanos, en particular las grandes aglomeraciones, deben tener en cuenta múltiples factores (técnicos, socioeconómicos, psicológicos, etc.). Históricamente, los asentamientos precarios y marginales han tendido a concentrarse en las áreas más expuestas al riesgo, que se corresponden a menudo con los únicos suelos disponibles, accesibles o asequibles para los grupos y comunidades más vulnerables[323]. Esta es una de las principales razones por la cual la resiliencia sólo puede ser desarrollada de forma colectiva y sistemática por la ciudadanía, permitiendo identificar las soluciones viables incluso cuando faltan las capacidades financieras y de coordinación[324].

Al mismo tiempo, **la resiliencia urbana no puede ser pensada exclusivamente en términos de respuesta ante desastres naturales o fenómenos climáticos. Este concepto también suele estar vinculado a cuestiones como la paz, la seguridad, la prestación de servicios básicos, la desigualdad social, el desempleo juvenil o las epidemias**, entre otros. Los brotes epidémicos, por ejemplo, suelen ser particularmente agudos en aquellas áreas metropolitanas donde la mayor densidad facilita la propagación de la enfermedad, acelerando y haciendo menos controlable la transmisión entre la población. Ciudades como Monrovia (Liberia) y Freetown (Sierra Leona) fueron importantes zonas de difusión del brote del virus del Ébola, que en 2014 causó la muerte de 8.761 personas entre Liberia y Sierra Leona, según la Organización Mundial de la Salud[325]. Para el principal asesor técnico de ONU-Hábitat, el brote no habría alcanzado tal magnitud si la ciudad de Monrovia, por ejemplo, hubiera estado mejor organizada y si hubiera puesto a disposición de las autoridades y operadores una información más precisa sobre su demografía[326].

La resiliencia también ha sido desarrollada como un instrumento orientado a reaccionar ante la fragilidad y los desafíos estructurales inherentes al funcionamiento cotidiano de cualquier gran asentamiento urbano. La exclusión social, los problemas de salud y de educación, la delincuencia y la inseguridad[327], o los déficits en la calidad de vida contribuyen a incrementar la fragilidad de los asentamientos urbanos y, en particular, de las comunidades y grupos más expuestos a los riesgos —los pobres, los discapacitados, los ancianos, las mujeres, la población infantil y las minorías. Estos males crónicos empobrecen y debilitan el capital social y humano de una ciudad, y por tanto amenazan y debilitan su capacidad social, administrativa y financiera —tanto en los países desarrollados como en desarrollo— para responder al desafío de la sostenibilidad a largo plazo.

Más aun, las deficiencias en el diálogo y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno impiden el desarrollo de un enfoque sistémico. La falta de inclusión y de transparencia, de las poblaciones marginadas y de los barrios vulnerables, han afectado la capacidad de respuesta de las grandes capitales como Yakarta (Indonesia). Las respuestas desde la administración se limitan a la gestión de episodios de crisis, a desplazamientos forzados o a campañas de sensibilización, sin la participación consistente de actores e interlocutores locales[328].

África, en particular, ha sido testigo de fenómenos climáticos cada vez más severos y de la proliferación de asentamientos informales en zonas expuestas a inundaciones y a la erosión del suelo. Uagadugú (Burkina Faso), Niamey (Níger), Dakar (Senegal) y Accra (Ghana) han experimentado numerosos episodios con víctimas mortales en áreas urbanas informales en donde más del 60% de sus habitantes viven en condiciones precarias y sin acceso a servicios básicos e infraestructuras.

CUADRO 4.9 LAS ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE SURAT[331]

En Surat (India), dos desastres —una epidemia de peste en 1994 y una inundación muy grave en 2006— empujaron al gobierno de la ciudad a reformar sus políticas sociales y ambientales. En respuesta a la epidemia, el gobierno de la ciudad dio mayor prioridad al suministro de agua potable, al saneamiento y a la gestión de residuos sólidos. En 1995, un nuevo Comisionado se comprometió a transformar la calidad y cobertura de la recolección y gestión de los residuos sólidos, de la limpieza de las calles y del sistema de salud pública del municipio. En 2010, el 95% de la población del municipio disponía de acceso al agua potable domiciliaria y el 86% tenía acceso al alcantarillado. Muchos barrios precarios (*slums*) fueron rehabilitados, mejorando su acceso a la infraestructura, al suministro de agua, al saneamiento y a la recolección de residuos sólidos. En la actualidad Surat es considerada como una de las ciudades más limpias de India.

Desde 1979 Surat ha padecido cinco grandes inundaciones. Ante el objetivo de reducir los riesgos de inundación el municipio ha mejorado la gestión de los servicios básicos. Durante la época de monzón se limpian los sistemas de drenaje y alcantarillado con el objetivo de incrementar la capacidad del sistema para gestionar las inundaciones. También se reforzaron los procedimientos de evacuación y se reubicó a la población más expuesta a riesgos de inundaciones. Los niveles de agua también son monitoreados desde el embalse que está situado tras la presa de Ukai, con el objetivo de mejorar el sistema de alerta de inundaciones (las advertencias son enviadas a los teléfonos móviles vía SMS).

Las ciudades que han invertido de manera seria en el desarrollo sostenible suelen ser aquellas que disponen de gobiernos locales competentes y capacitados[329]. En vista de la complejidad de los desafíos económicos y financieros que han de afrontar las ciudades, la participación ciudadana constituye una condición previa fundamental para consolidar sistemas eficientes de resiliencia local. Un estudio realizado conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y el *Centre for Urban Disaster Risk Reduction Resilience* (CUDRR+R) ha permitido identificar variaciones en la capacidad de las autoridades locales para emprender acciones de resiliencia, en particular en lo que se refiere a la capacidad de la sociedad y la participación de actores; subrayando diferentes brechas a nivel regional[330].

El fortalecimiento de la resiliencia es una práctica cada vez más extendida por los gobiernos locales del mundo[332]. La mancomunación de recursos, unido a la proliferación de marcos de cooperación para el intercambio de conocimientos y de programas de prevención son cada vez más frecuentes, tal y como muestran algunas de las principales redes y consorcios como UNISDR, ICLEI-Gobiernos Locales para la Sostenibilidad, la campaña *Making Cities Resilient* o la red *100 Resilient Cities* (promovida por la Fundación Rockefeller)[333]. En marzo de 2015, la UNISDR lideró la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Reducción del Riesgo de Desastres en la ciudad de Sendai (Japón). La conferencia reunió a representantes de 185 Estados miembros de Naciones Unidas, incluyendo a una numerosa delegación de autoridades locales. En la conferencia se elaboró un documento marco que destacaba los objetivos que deberían ser alcanzados en las próximas décadas para fomentar la resiliencia frente a los desastres, proponiendo directrices dirigidas a actores nacionales, regionales e internacionales. Estas directrices incorporan cuatro prioridades principales dirigidas a la prevención de riesgos, y que incluyen: la comprensión de los riesgos de desastre, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastre, la inversión en la reducción del riesgo de desastre, y la mejora de la preparación ante desastres para una respuesta eficaz[334].

Para promover áreas metropolitanas resilientes y sostenibles, **se deben desarrollar trayectorias alternativas que puedan transformar los patrones actuales de producción y consumo, impulsando simultáneamente el desarrollo de áreas urbanas verdes, de bajas emisiones de carbono, socialmente integradas y eficientes en la gestión de recursos.** Para aumentar su resiliencia ante desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre, es preciso identificar previamente las áreas urbanas y grupos de población más vulnerables (por ejemplo, los asentamientos informales); y, desarrollar sistemas de infraestructura preventiva (por ejemplo contra inundaciones y fenómenos similares), vivienda social adecuada y mecanismos de resiliencia integrados en las diferentes políticas urbanas.

4.2 SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El análisis realizado hasta el momento muestra que las dimensiones clave de la sostenibilidad medioambiental y la inclusión social deben ser abordadas dentro de un marco de acción integrado y sistémico. Ambas dimensiones deberían estar relacionadas con el «derecho a la ciudad» para garantizar, de esta manera, que los derechos de la ciudadanía sean parte integrante de las políticas metropolitanas, con el fin de promover ciudades sostenibles, accesibles e inclusivas[335].

En las siguientes subsecciones se examinan cuatro de los derechos relacionados con estas cuestiones: el derecho al suelo, el derecho a la vivienda, el derecho al acceso universal a los servicios básicos y el derecho a la cultura. Los datos disponibles ilustran la urgencia de la demanda por una vivienda digna: «el incremento previsto de la población mundial urbana de 1.023 millones para 2030, combinado con el déficit habitacional existente (actualmente alrededor de 880 millones de personas residen en viviendas precarias, y esta cifra podría estar subestimada) implica que aproximadamente dos mil millones de personas necesitarán vivienda para 2030»[336]. Las cifras relativas al acceso al agua y al saneamiento son igualmente preocupantes (véase la sección 4.2.3). Si estos problemas no son abordados de manera adecuada, dos de cada cinco habitantes de ciudades en 2030 no dispondrán de acceso a una vivienda digna y tendrán que recurrir a asentamientos informales, y en particular, en las áreas metropolitanas[337]. El acceso a viviendas dignas y asequibles, como también al agua potable, al saneamiento, y a un nivel de vida adecuados, son reconocidos como derechos humanos y sociales[338].

Se deben desarrollar trayectorias alternativas que puedan transformar los patrones actuales de producción y consumo, impulsando simultáneamente el desarrollo de áreas urbanas verdes, de bajas emisiones de carbono, socialmente integradas y eficientes en la gestión de recursos

4.2.1 Acceso al suelo: el primer paso hacia una vivienda digna[339]

El concepto del derecho al suelo centra la atención en cuestiones como la exclusión social y la discriminación (especialmente la relacionada con el género) que están vinculadas con el uso del suelo. El acceso al suelo y su regulación —piedras angulares de las políticas de vivienda y del «derecho a la ciudad»— favorecen un mayor control sobre su uso, facilitan el acceso de las comunidades más vulnerables y regulan las fuerzas del mercado (que pueden incidir sobre el aumento de los costos de la vivienda, restringiendo el acceso a una vivienda asequible y penalizando a millones de habitantes de las ciudades).

En las décadas de 1960 y 1970, en los países en desarrollo era relativamente fácil encontrar

suelo durante las primeras fases del proceso de urbanización de las áreas metropolitanas más dinámicas. Sin embargo, en los últimos 20-30 años, esta búsqueda se ha vuelto más compleja, en un contexto generalizado de escasez de viviendas asequibles. En algunas de las áreas metropolitanas de mayor crecimiento, la expansión de los asentamientos informales ha discurrido en paralelo a la liberalización y mercantilización del mercado del suelo. En ciudades como Abidjan (Costa de Marfil) y El Cairo (Egipto), el abandono de las reglas y prácticas tradicionales de gestión del suelo generó la concentración de la propiedad, provocando, entre otras cosas, un incremento en el precio del suelo y un acceso cada vez más limitado para los hogares más vulnerables[340].

Garantizar cierta seguridad en la tenencia del suelo y de la vivienda constituye uno de los principales desafíos que han de afrontar la mayoría de las áreas metropolitanas del mundo en desarrollo. De acuerdo con ONU-Hábitat, dos terceras partes de la población que habita en asentamientos urbanos precarios no disponen de ningún tipo de acreditación o titulación legal de propiedad. En muchos países, las mujeres son objeto de discriminación (no se les reconoce el derecho legal a la herencia, y son especialmente vulnerables en caso de divorcio o viudedad). Además, la *ilegalidad* de los barrios y asentamientos de vivienda precaria limita las redes de seguridad social y protección familiar, cuestión que suele ir asociada a un recrudecimiento de la violencia[341]. En algunos países, la visión más común del derecho de propiedad individual va en contra de las costumbres de las comunidades indígenas, fuertemente enraizadas en la tradición del derecho de tenencia colectiva o comunal[342].

El derecho a la vivienda implica reconocer el derecho universal a disponer de un lugar decente y sano para vivir

La legalización efectiva de la tenencia de la propiedad entre la población más desfavorecida se enfrenta a numerosas barreras en diferentes áreas metropolitanas (por ejemplo, el bloqueo institucional en El Cairo, y grupos de interés y *mafias* en Ouagadougou, Bamako y Mumbai). Existe un debate desde hace muchos años entre aquellos que proponen el reconocimiento de los derechos de propiedad y quienes privilegian el reconocimiento de los derechos de usufructo (*secure tenure*). Estos últimos suelen argumentar que el reconocimiento de los derechos de propiedad tiende a generar marginalización por el aumento de los precios y, sobre todo, para los hogares que no se benefician de los procesos de legalización urbana y que se ven obligados de permanecer en las «zonas grises» de la propiedad[343]. Algunos países han optado por distribuir títulos de propiedad con el objetivo de facilitar el acceso de las rentas más bajas a hipotecas e inversiones normalmente destinadas a la mejora de la vivienda. Por ejemplo, Perú y Brasil han desarrollado un proceso de titulación a gran escala, distribuyendo más de un millón de títulos de propiedad. Sin embargo, en Perú no se contempló la integración socio-espacial de los barrios, mientras que en Brasil el proceso fue acompañado por programas de rehabilitación de las viviendas. En ninguno de estos dos ejemplos, los procesos se articularon con los sistemas catastrales y de entrega de permisos de construcción, ni tampoco se garantizó la gestión adecuada de los suelos públicos vacantes[344].

La regularización de la tenencia del suelo es considerada a menudo más eficiente y más justa que la legalización. Con el fin de facilitar el proceso, algunos programas han adoptado «modalidades híbridas», por ejemplo, utilizando registros de pago de impuestos, el reconocimiento de la legitimidad de la tenencia a través de los vecinos o por pares, o a partir de modalidades tradicionales (por ejemplo, contratos basados en acuerdos orales o *hujja* en Amman[345]). Para facilitar el acceso al suelo a los más vulnerables es necesario impulsar y aprovechar mejor el uso de suelo público y mejorar los marcos normativos y las reglas que inciden sobre el mercado del suelo y de la vivienda.

4.2.2 El derecho a la vivienda[346]

En línea con el derecho al suelo, **el derecho a la vivienda constituye una dimensión fundamental de la sostenibilidad social, por la importancia que supone para el bienestar el disponer de un hogar y de una vivienda digna**[347]. No obstante, las actuales inversiones mundiales destinadas a vivienda social son insuficientes para alcanzar la Meta 11.1 de los ODS de «garantizar el acceso de todos a viviendas adecuadas, seguras y asequibles y servicios básicos y mejorar los barrios marginales».

Paradójicamente durante la década de 2000-2010, la vivienda se transformó en un instrumento financiero global y a menudo opaco —como lo ha demostrado la crisis de las *hipotecas basura* (*subprimes*) de Estados Unidos— a expensas de los hogares de ingresos medios y bajos. Como se mencionó anteriormente, la inversión de fondos institucionales en propiedades se ha incrementado dramáticamente durante los últimos años (véase la sección 3.2)[348].

Mientras que en las economías en desarrollo la falta de vivienda se traduce en un incremento del número de personas que viven en asentamientos urbanos marginales (55,9% de la población urbana de África Subsahariana en 2014)[349], en los países desarrollados el incremento del precio de la propiedad ha expulsado a una parte significativa de los hogares de ingresos medios y bajos hacia las periferias. En la práctica totalidad de las ciudades, esta tendencia se ha agravado por el aumento del valor de la vivienda y la reducción de la oferta de viviendas sociales disponibles. De hecho, «más de 100 millones de personas en el Norte Global sufren del peso excesivo de la vivienda en sus presupuestos domésticos, destinando

el 40% o más de todo el ingreso del hogar a la vivienda»[350]. El porcentaje de vivienda social disponible ha ido disminuyendo en las últimas décadas a medida que, por ejemplo, desaparecían los arrendamientos regulados (Nueva York ha «perdido» más de 35.000 viviendas sociales subvencionadas por el Estado desde la década de 1990), o se institucionalizaban las políticas de privatización (en Inglaterra, pero también en China, el parque de vivienda social se ha reducido en un 90% en los últimos 15 años)[351]. En Inglaterra, en 2014, más de 1,8 millones de hogares permanecían en listas de espera para obtener una vivienda social, y Estados Unidos el déficit de viviendas asequibles se estima en 5,3 millones de unidades[352].

El derecho a la vivienda implica reconocer el derecho universal a disponer de un lugar decente y sano para vivir, tal y como se reconoció en la Cumbre de Hábitat II de Naciones Unidas, y en el corazón del debate previo a Hábitat III (véase el cuadro 4.10). Aunque países como Francia o Sudáfrica han incluido el derecho a la vivienda en su legislación, su implementación no ha sido una tarea sencilla. Como se mencionó anteriormente, la ley francesa de «solidaridad y renovación urbana» (2000) obligó a cada municipio de más de 3.500 habitantes a asumir una cuota del 25% de vivienda social respecto del total del parque de viviendas, pero que muchos municipios no han cumplido[354]. Además, algunas políticas de renovación urbana enfocadas a la creación de vivienda social en América del Norte y en Europa —como alternativa a la segregación y la discriminación espacial—, han llevado a la demolición de antiguos edificios y equipamientos sociales, siendo fuertemente criticadas estas actuaciones por la falta de criterios sociales adecuados[355].

En los países emergentes o en desarrollo, muchas de las actuaciones dirigidas a potenciar un parque de viviendas dignas y asequibles no tienen en consideración la necesidad de preservar el contexto espacial y social, provocando el desplazamiento de poblaciones a áreas aisladas y dando lugar a la concentración espacial de las rentas bajas y vulnerables. Programas de vivienda como *Minha Casa Minha Vida* en Brasil, o «Ciudades sin chabolas» en Marruecos ofrecen alternativas a las *favelas* y a los *bidonvilles*, aunque muchas veces en áreas alejadas de las zonas que concentran los empleos y los servicios[356]. Al mismo tiempo, las empresas privadas del sector inmobiliario (por ejemplo, en México, Turquía, Marruecos y Egipto) desarrollan proyectos de viviendas asequibles, aunque en la mayoría de las ocasiones situadas también en las periferias metropolitanas que, precisamente, más han contribuido al proceso de dispersión y expansión urbana[357].

Por otra parte, muchos países también han dado su apoyo al desarrollo de programas nacionales y municipales de mejoramiento *in situ* de barrios precarios, aunque todavía existe una fuerte resistencia al reconocimiento de los asentamientos informales. Las políticas de reacondicionamiento se centran normalmente en la mejora de los servicios básicos, y en algunas ocasiones van acompañadas por una redistribución del suelo (por ejemplo, a través de las reparcelaciones) y de la regularización de la malla viaria urbana con el objetivo de normalizar el tejido

CUADRO 4.10 REUNIÓN TEMÁTICA DE HÁBITAT III SOBRE ASENTAMIENTOS INFORMALES

En abril de 2016, tuvo lugar en Pretoria (Sudáfrica) una reunión temática de Hábitat III sobre asentamientos informales. La declaración final surgida reitera «el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a una vivienda adecuada [...]», y subraya la característica dual de los barrios marginales como causa y consecuencia de la pobreza, la exclusión social y la degradación del medio ambiente. En esta reunión se destacó la necesidad de que la Nueva Agenda Urbana —entre otras cosas— «refuerce el gobierno local y mejore la gobernanza y la gestión urbanas [...]» con el objetivo de «impulsar un proceso de colaboración y participación para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos informales, mejorar gradualmente los existentes y prevenir la creación de nuevas áreas de vivienda precaria» y «dotar de medios adecuados a las autoridades nacionales, sub-nacionales y locales, como también a los habitantes de los asentamientos precarios, para generar alianzas estratégicas y desarrollar alternativas de financiación sostenibles y asequibles, que faciliten la participación para la rehabilitación y prevención de los asentamientos informales»[353].



Foto: CGLU - Maputo (Mozambique).

urbano y equipararlo al del resto de la estructura de la ciudad[358]. Mientras que el apoyo a la autoconstrucción de la vivienda *in situ* es menos frecuente, se privilegian los procesos de reubicación en nuevas áreas urbanas con el apoyo de grupos de promotores. Al mismo tiempo, cabe destacar algunos casos de éxito que han sido impulsados y desarrollados gracias a una fuerte participación de las organizaciones comunitarias. En Recife (Brasil) los barrios precarios han sido integrados en «zonas económicas de especial interés» (ZEIS). En Lima (Perú), el programa *Barrio Mío* subvencionó infraestructura básica y servicios para los residentes de las áreas urbanas que habían sido mejoradas. En Medellín (Colombia), el departamento de parques mejoró los vínculos entre los barrios de autoconstrucción y el resto del tejido urbano. En Ciudad de México (México), el programa de mejoramiento de barrios (PMB) ha apoyado la participación popular en el desarrollo de infraestructuras locales.



CUADRO 4.11 *COMMUNITY LAND TRUST* (CLT) – NUEVA YORK Y BRUSELAS [362]

Los fideicomisos de tierras comunitarias (CLT) son instrumentos de protección contra la gentrificación y el desplazamiento de la población local, proporcionan poder a las comunidades históricamente marginadas y priorizan el valor de uso sobre el valor de cambio[363], considerando a la vivienda como un derecho humano más que como un producto del mercado. Los CLT son organizaciones comunitarias sin **ánimo** de lucro que son propietarias de terrenos reservados para viviendas sociales asequibles. Estas organizaciones suelen colaborar con asociaciones de vivienda —también sin **ánimo** de lucro— que arriendan sus unidades de acuerdo a perfiles determinados. Este es un modelo que ha sido ampliamente desarrollado en Estados Unidos, y que ha demostrado la eficiencia del uso de la tierra como patrimonio social, a modo de vector de solidaridad para el acceso a la vivienda[364].

En Nueva York, por ejemplo[365], se ha creado una CLT utilizando la experiencia conjunta obtenida de una organización que lucha contra la falta de vivienda (*Picture the Homeless*), de académicos (Columbia University), de una organización comunitaria (*New Economy Project*) y de los propios habitantes de East Harlem.

En Bruselas[366] fue creada en 2009 la «Brussels Community Land Trust Platform». En 2012, la ciudad de Bruselas decidió desarrollar una CLT (incorporando, por ejemplo, la producción de vivienda asequible, préstamos para hogares de bajos ingresos y mecanismos de lucha contra viviendas desocupadas) que está financiada y protegida legalmente por las autoridades públicas (integrada en el código de vivienda bajo la Alianza regional del suelo, en inglés *Regional Land Alliance*) y que ha sido ampliamente reconocida como un instrumento eficiente para la producción de viviendas asequibles[367].

Las alianzas entre la ciudadanía organizada y el gobierno local han sido fundamentales para el éxito de iniciativas de rehabilitación urbana en Tailandia, Filipinas, India y otros países[359].

Las iniciativas de la sociedad civil también pueden contribuir a la producción de viviendas asequibles (por ejemplo, a través de *Community Land Trust* o cooperativas de vivienda —véase el cuadro 4.11). En este sentido han surgido numerosas iniciativas de cooperación en materia de vivienda —tan variadas en número como en nombre[360]; algunas de ellas han sido, o están siendo, institucionalizadas[361].

El término genérico de *slum* (barrio marginal o también *tugurios, chabolas, villas miseria, callampas, pueblos jóvenes*, *favelas*, etc.) no facilita la comprensión de la diversidad de los asentamientos humanos[368]. Aquellas áreas metropolitanas caracterizadas por la presencia de asentamientos informales deberían favorecer su reconocimiento y considerarlas como un mecanismo legítimo e histórico de producción urbana, y apoyar su formalización e integración en los sistemas de gestión municipal. Para hacer frente a la marginalidad de estas barriadas, las áreas metropolitanas deberían adoptar otras medidas diferentes a la demolición (todavía usada con frecuencia). A escala mundial, entre 1998 y 2008, al menos 18,6 millones de personas han sido afectadas por los desalojos forzosos[369]. En Nueva Delhi, entre 1990 y 2008, fueron destruidos un total de 221 barrios precarios para limpiar la ciudad[370] —un proceso que se ha acelerado con vistas a la celebración de los próximos Juegos de la Commonwealth.

En vista de todo ello, es fundamental disponer de **políticas públicas robustas de vivienda asequible e impulsar iniciativas de la sociedad civil relacionadas con la producción y gestión de la vivienda, en particular en los desarrollos colectivos y comunales, preservando la legitimidad de los ocupantes**[371], evitando las viviendas desocupadas, y promoviendo el acceso equitativo a la vivienda, así como su proximidad a los servicios básicos.

El derecho a la vivienda significa incluir a la ciudadanía en los órganos de gobierno que planifican, gestionan y construyen viviendas sociales, y evitar, de esta manera, el uso electoral o clientelar de las políticas de viviendas. Y aunque las *metrópolis* pueden ser la punta de lanza en esta materia, es también necesario tener en cuenta a los otros niveles de gobierno (regional, nacional) para lograr una mayor coordinación y eficiencia.

4.2.3 Acceso a los servicios públicos

Las graves deficiencias en la prestación de servicios (por ejemplo, agua potable y saneamiento, energía, transporte, gestión de residuos, asistencia sanitaria y tecnologías de la comunicación) tienen un impacto directo sobre el tejido urbano y la infraestructura de la mayor parte de países y

economías del planeta, condicionan la posibilidad de llevar una vida digna, y perpetúan la desigualdad entre la población. **En los países en desarrollo, aproximadamente 2.400 millones de personas todavía carecen de acceso a instalaciones sanitarias adecuadas, y 1.900 millones utilizan fuentes de agua no aptas para el consumo, o incluso contaminadas.** Las cifras mundiales alertan sobre la reducción del acceso a esos servicios en muchas áreas urbanas de África Subsahariana[372]. Por otra parte, en el Norte Global, la cuestión de la asequibilidad contribuye a un acceso desigual a los servicios básicos, y que a menudo conduce a situaciones de pobreza energética en los hogares (por ejemplo, en 2012 el 10,8% de la población de la Unión Europea —54 millones de personas— no pudieron calentar adecuadamente sus hogares)[373]. Estas cifras son todavía más alarmantes si se considera que los gobiernos locales deberán ampliar la prestación de servicios de forma proporcional al rápido crecimiento urbano. Las estimaciones sugieren que se sumarán más de 667 millones de habitantes en las áreas metropolitanas del planeta hacia 2030[374].

Las áreas metropolitanas inclusivas que respetan los derechos humanos y las necesidades básicas de su población deben revisar sus sistemas de gobernanza y explorar modelos adecuados para la gestión y financiación de los servicios que prestan a su ciudadanía. Se debe considerar, por ejemplo, que las mujeres tienen necesidades diferentes en el uso de los servicios públicos básicos. En cuanto al transporte público, las políticas de movilidad sensibles al género deberían tener en cuenta no sólo las necesidades relacionadas con la seguridad de la población femenina, sino también el impacto persistente de la brecha salarial entre hombres y mujeres que incide significativamente en la capacidad de gasto de las mujeres, que son las principales usuarias y clientes de este servicio.

En la mayoría de los países descentralizados, la responsabilidad en la prestación de servicios básicos ha sido transferida a los gobiernos locales o a las autoridades especiales creadas para ese fin (por ejemplo, la *Metropolitan Transit Agency* de Nueva York, o los distritos de agua de Estados Unidos). En muchos países, sin embargo, la prestación y la gestión de servicios continúan dominadas por operadoras públicas o privadas (generalmente estructuradas como empresas mixtas), estando, a menudo, controladas directamente por el Estado (por ejemplo, en Buenos Aires, Argentina, o en grandes aglomeraciones urbanas del Norte y Occidente de África) o por gobiernos regionales (por ejemplo, Brasil). Las empresas de servicios públicos normalmente se organizan sobre una base sectorial y siguen una lógica corporativa sin asociar necesariamente a las autoridades locales. Debido a que la mayoría de los servicios urbanos sobrepasan los límites municipales, parece recomendable disponer **de una estructura metropolitana única que pudiera coordinar la prestación y nivelar de manera progresiva los servicios que son rentables de aquellos otros que son deficitarios.** De hecho, algunos países han aplicado con éxito el modelo de empresas multiservicio local, y que suelen ser propiedad de las autoridades locales (por ejemplo, el *Stadtwerke* de Alemania, o el consorcio de Empresas Públicas de Medellín en Colombia)[375].

Sin embargo, la concentración de tareas y de responsabilidades en una gran autoridad metropolitana también puede reducir los incentivos de eficiencia, limitar la atención prestada a las necesidades y demandas locales, y dificultar la capacidad de adaptación a condiciones económicas variables. Además, la posible reducción de la eficiencia en la prestación de servicios básicos tiende a traducirse en mayores costes, menor calidad y mala accesibilidad de los servicios para la ciudadanía más vulnerable[376].

Mientras que una combinación de tarifas, tasas y transferencias[377] puede, bajo ciertas circunstancias, sostener el mantenimiento de los servicios, **en la mayor parte de los países en desarrollo, los ingresos que han podido generar han sido del todo insuficientes para financiar la cobertura de las áreas no atendidas**, y han contribuido a excluir a muchas áreas urbanas de la provisión de servicios básicos. Tampoco se ha equilibrado de manera adecuada la eficacia de los servicios en función de los costes prestados; algunos de ellos han sido sistemáticamente deficitarios (por ejemplo, el transporte y el saneamiento), mientras que otros han sido rentables (por ejemplo, la electricidad y las redes de telecomunicación). Aunque los gobiernos centrales puedan continuar siendo una importante fuente de financiación para los servicios básicos, se prevé que los gobiernos locales aporten una mayor proporción de la inversión, sobre todo en los países de ingresos altos y medios.

La asequibilidad resulta especialmente crítica en los países de ingresos bajos y medios con una presencia destacada de asentamientos informales

Prestación de servicios y la cuestión de la asequibilidad

Uno de los principales desafíos que han de afrontar las áreas metropolitanas consiste en equilibrar la asequibilidad y la sostenibilidad financiera de sus servicios públicos[378], aunque los dos objetivos no sean mutuamente excluyentes. **La asequibilidad resulta especialmente crítica en los países de ingresos bajos y medios con una presencia destacada de asentamientos informales.** El debate sobre la asequibilidad suele ser abordado desde dos perspectivas diferentes: a) un enfoque de mercado, evaluando los ingresos de los hogares y la fijación de tarifas que pueden ser asumidas por la población más vulnerable; o la opción b) un enfoque de derechos humanos, en especial para la prestación de agua, que garantiza que el acceso libre a un nivel mínimo de consumo[379]. En Sudáfrica, por ejemplo, se garantiza a la población más vulnerable niveles mínimos de acceso libre a servicios de agua, de electricidad y de residuos sólidos[380], una estrategia que en los últimos quince años ha permitido incrementar el acceso al agua de manera significativa, aunque todavía sin garantizar un acceso universal. En la Unión Europea, los tratados reconocen la

asequibilidad como un valor importante en la prestación de todos los servicios. La ley protege a los hogares más pobres y garantiza un acceso mínimo a los servicios esenciales. Por ejemplo, las nuevas leyes adoptadas sobre pobreza energética han llegado a prohibir la desconexión del servicio domiciliario en circunstancias críticas[381].

Sin embargo, la opción más común hasta el momento ha sido la diferenciación de las tarifas, y suele ser aplicada a través de subsidios cruzados con el objetivo de dar apoyo a los hogares de bajos ingresos[382]. Algunas opciones alternativas pueden incluir subsidios directos para sostener el consumo de los más pobres, como en Chile y en Colombia. Sin embargo, las políticas que mantienen tarifas bajas para el conjunto de usuarios no necesariamente favorecen la inclusión, ya que a veces dejan de lado a los grupos más pobres o no garantizan la sostenibilidad financiera del sistema, o ambas cosas a la vez. En África, por ejemplo, aproximadamente el 90% de los beneficiarios de subvenciones destinadas a servicios de agua potable o electricidad pertenece al 60% de la población más rica[383]. El costo de los servicios es aún más crítico para aquellos hogares que no disponen de cobertura y que, además, dependen de proveedores y operadores informales. A menudo han de asumir un mayor costo del que deberían asumir si pudieran estar conectados a la red, gravando aún más los ingresos de sus hogares. En este sentido, corresponde a los gobiernos locales supervisar esta situación y su efecto real en el rendimiento general del sistema.

La gestión de los servicios básicos: el papel de la participación ascendente (bottom-up)

No existe un modelo ideal de gestión y financiación de los servicios básicos. La elección óptima entre la subcontratación y la gestión directa sólo puede hacerse mediante una evaluación caso por caso por parte de las autoridades públicas, que necesitan cierto margen de maniobras para adoptar el modelo de gestión que se adapte mejor a los contextos locales[384]. En cualquier caso, un marco legislativo eficaz y bien aplicado es esencial para que los gobiernos locales puedan garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad y proteger los bienes comunes.

Como respuesta a los desafíos cada vez mayores en la prestación de servicios, muchos países y organismos internacionales han promovido reformas en las dos últimas décadas orientadas a externalizar la prestación a operadores privados. Como resultado de ello, la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios básicos, a través de alianzas público-privadas (PPP), se ha vuelto cada vez más popular en las últimas décadas, con el argumento de que éstas pueden reducir los costes y atraer inversiones (véase también la sección 2.3.1). Sin embargo, tal y como subraya el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES), no siempre se han cumplido las expectativas de que los programas de participación y concesión del sector privado aporten nuevas inversiones y amplíen el acceso, especialmente en los países de bajos ingresos[385]. En la última década, algunas ciudades europeas han reintroducido una tendencia hacia la re-municipalización de los servicios básicos[386] y, por otra parte, también han surgido nuevos modelos de PPP basados en el intercambio de conocimientos que han mostrado resultados interesantes en términos de mejora del acceso a los servicios públicos (por ejemplo, una PPP entre la empresa pública de agua de Argel y una empresa internacional con el fin de reforzar la gestión y las capacidades profesionales)[387].

Otros sistemas de alianzas también son utilizadas para fortalecer la prestación de servicios públicos, como puedan ser las asociaciones público-públicas que incluyen la cooperación descentralizada entre diferentes organismos públicos, o también las alianzas público-privadas junto a la ciudadanía y la sociedad civil (en inglés *public-private-people partnerships*, PPPP) en un enfoque participativo sobre la planificación de la infraestructura y la formulación de políticas. La participación de los usuarios en la evaluación y seguimiento de la prestación también ayuda a mejorar la calidad de los servicios públicos (por ejemplo, las tarjetas de puntos comunales en muchas ciudades de Malawi y Sri Lanka, o un observatorio de solidaridad ecológica en Dunkerque, Francia)[388].

Las micro y pequeñas empresas privadas, tanto en el sector formal como en el informal, desempeñan un importante papel en la prestación de servicios urbanos en aquellas áreas que presentan déficits en la cobertura y calidad de los servicios prestados por los proveedores oficiales, garantizando el acceso a una proporción elevada de la población urbana[389]. Los pequeños proveedores pueden representar una segunda mejor solución, por ejemplo, en la gestión de las fuentes públicas



Foto: Patty Ho - Colombo (Sri Lanka).

o del saneamiento seco, o en el uso de métodos ambientalmente seguros para procesar aguas residuales, o generar alumbrado público y linternas solares (por ejemplo, en Kenia). Existen muchos ejemplos en los países africanos que han desarrollado modelos híbridos de prestación, especialmente en áreas urbanas periféricas, donde pequeños sistemas autónomos (bombas de agua para pozos, sistemas de almacenamiento y de canalización) garantizan la distribución de agua a un grupo de viviendas o a un barrio[390]. En los principales centros urbanos de África, este tipo de operadores pueden garantizar el abastecimiento en agua potable al 21% de la población en Dakar (Senegal) o al 80% en Jartum (Uganda). El porcentaje de población que recibe suministros de electricidad de manera informal es similar[391]. Las autoridades municipales también colaboran con pequeños empresarios privados para proporcionar lavabos o baños sanitarios (en Suzhou, China, y en Mumbai, India, en una alianza con una federación de mujeres de asentamientos precarios). Todas estas iniciativas han contribuido a generar soluciones de mejor calidad, más baratas y mejor gestionadas[392].

En la mayoría de las ciudades de África, Asia y América Latina, los medios de transporte informales (por ejemplo, minibuses, ciclomotores, triciclos o taxis compartidos) desempeñan un papel clave en la eficacia de los sistemas de transporte. En América Latina el transporte informal supone hasta el 30% de todos los desplazamientos cotidianos, siendo la proporción todavía mayor para los grupos de bajos ingresos. De la misma manera, la falta de servicios formales de gestión de residuos sólidos también ha provocado la aparición de cooperativas, microempresas, ONG y trabajadores informales que dan servicio a hogares y a empresas. En América Latina, estos proveedores representan aproximadamente el 3,3% de toda la actividad del sector, alcanzando el 7,8% en las grandes ciudades, y son especialmente activos en barrios precarios[393]. En muchas ciudades de Asia y África, decenas de miles de personas se ganan la vida a través de la *recuperación* de residuos[394], a veces compitiendo con sistemas formales y desafiando las capacidades de los municipios más débiles.

En muchos países de ingresos medios y bajos, también existe una larga tradición de comunidades locales que asumen un papel clave en la prestación de servicios básicos, a menudo con el apoyo de ONG y organizaciones comunitarias. La infraestructura para servicios básicos tarda mucho tiempo en llegar a estas áreas, y muchos habitantes continuarán dependiendo de la prestación por parte la comunidad en el futuro inmediato.

Aunque estas soluciones alternativas a la red convencional de servicios suelen carecer de registros, no pagan impuestos, y a menudo son más vulnerables, por otro lado suelen ser más fáciles de implementar y son más flexibles. Pueden adaptarse más fácilmente a áreas urbanas de bajos ingresos, a un crecimiento urbano rápido, a entornos cambiantes de las actividades económicas y a la transformación en los usos del suelo. En particular para las áreas metropolitanas del Sur Global, representan una solución viable para impulsar la cobertura en los servicios sin los elevados costes vinculados a las redes convencionales que, además, suelen ser inasequibles para muchos gobiernos locales y, a menudo, tienen una baja capacidad de adaptación a contextos urbanos condicionados por rápidos crecimientos y dinámicas socio-económicas y ambientales cambiantes.

En la misma línea, también existen otros tipos de producción descentralizada de servicios, a veces denominados modelos fuera de red o post-red —principalmente en los países industrializados y en particular en Europa— que han sido posibles gracias a tecnologías renovables y accesibles de bajo coste (paneles solares, pequeñas turbinas eólicas, pequeñas plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.). Aunque estos modelos no son nuevos (hay millones de generadores diésel o de gasolina actualmente en uso en todo el mundo)[395], aquellos que aprovechan la energía renovable pueden crear tendencias de «prosumo» (juego de palabras resultante de combinar *producción-consumo*), que transforma la relación proveedor-usuario en usuario-coproductor, una relación en la cual el usuario es un proveedor potencial, estableciendo una ruptura respecto al modelo universal de infraestructuras en red.

El papel de los gobiernos locales en la regulación y supervisión de estas diferentes alternativas es crucial debido a sus potenciales consecuencias sobre la seguridad humana y ambiental. Dada la complejidad de la tarea, el debate tradicional sobre cuál es —o debería ser— el mejor modelo para la gestión de los servicios básicos en las áreas metropolitanas puede ser considerado obsoleto, sobre todo cuando es aplicado a países de bajos ingresos. Una situación todavía más evidente en las áreas metropolitanas del Sur Global caracterizadas por la elevada proporción de población habitando en asentamientos informales, y en donde las cuestiones relacionadas con la falta de servicios públicos son tan diversas (salud, agua, saneamiento, gestión de residuos, transporte, electricidad, alumbrado público, etc.) como relevantes, y donde la prestación universal de servicios no está al alcance —al menos siguiendo los métodos de ingeniería, financiación y gestión convencionales. En este contexto, las dinámicas generadas por las formas de prestación de servicios más convencionales y centralizados, unidos a la falta de servicios básicos o a la incapacidad de los residentes para acceder a ellos, obligan a buscar medios alternativos y más sostenibles de prestación. Estas medidas, —todavía incipientes y

Existe una larga tradición de comunidades locales que asumen un papel clave en la prestación de servicios básicos, a menudo con el apoyo de ONG y organizaciones comunitarias

sujetas a debate—, implican una diversidad de sistemas socio-técnicos de acceso, de actores, de modelos institucionales y tipos de servicios ofrecidos —muchos de los cuales suelen ser informales[396]. Aunque no están exentas de riesgo (por ejemplo, la fragmentación, la polarización social), y siempre tras un análisis más detenido y riguroso de los contextos locales y de sus dinámicas socio-espaciales, **estas medidas podrían llegar a representar un paso decisivo ante el objetivo de alcanzar un acceso sostenible y universal a los servicios básicos en las áreas metropolitanas del planeta**[397].

4.3
UN CAMPO EMERGENTE: LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La dimensión cultural también es relevante en términos de desarrollo espacial, a través de la construcción de equipamientos culturales y de la creación de espacio público que forman parte de la identidad metropolitana

Durante los últimos años se ha prestado una mayor atención a la dimensión cultural del desarrollo sostenible. Si las relaciones entre cultura y desarrollo sostenible son visibles a diferentes niveles, a escala local este vínculo puede ser observado, por ejemplo, a través del impacto de la urbanización en la preservación del patrimonio cultural, o en la erosión y pérdida de los «valores tradicionales». También es necesario que las áreas metropolitanas reflexionen sobre la accesibilidad a sus espacios culturales en el marco de sus estrategias de movilidad local, sobre cómo responder a la creciente diversidad cultural de su población, sobre el papel de la cultura y de la economía creativa en la creación de empleo y sobre la diversificación del desarrollo económico, o sobre cómo planificar sistemas descentralizados de equipamientos culturales, etc.

En este contexto, instituciones y foros[398] intergubernamentales, así como gobiernos locales, incluyendo a ciudades metropolitanas, han adoptado nuevas reflexiones y normas. Desde la adopción en 2004 de la Agenda 21 para la Cultura[399], CGLU ha adoptado la Declaración Política sobre «La Cultura como Cuarto Pilar del Desarrollo Sostenible»[400] en 2010 y un conjunto de instrumentos titulado «Cultura 21: acciones» en 2015[401].

La reafirmación de las políticas culturales

El fortalecimiento de la dimensión cultural en las estrategias de desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas depende de la comprensión del significado y de las implicaciones políticas de sus principales componentes. Entre ellos se incluyen la protección y el impulso al patrimonio material e inmaterial; el reconocimiento, protección y promoción de la diversidad cultural como factor de convivencia y del dinamismo urbano, y el impulso a la creatividad como aspecto esencial de la experiencia humana y como fuente de progreso.

Estos valores deben ocupar el centro de las políticas culturales diseñadas por los gobiernos metropolitanos. Dentro de las iniciativas adoptadas a nivel metropolitano cabe mencionar la creación, dentro del gobierno, de departamentos y consejos participativos encargados del diseño, implementación y evaluación de políticas culturales; de la adopción de estrategias y políticas culturales inspiradas en el derecho a la cultura, como pueda ser el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida cultural; la realización de inventarios del patrimonio cultural tangible e intangible para adoptar medidas de protección y promoción, o la organización de eventos culturales, incluyendo festivales, ferias y exposiciones.

Para garantizar los derechos culturales al conjunto de la ciudadanía —incluida aquella que vive en áreas urbanas periféricas, o de bajos ingresos y que no pueden acceder a los centros culturales de la ciudad— muchas ciudades del mundo tienden a descentralizar parte de sus instalaciones culturales. Los nuevos espacios culturales barriales suelen integrarse dentro redes más amplias (por ejemplo, centros comunitarios, bibliotecas, teatros, auditorios, etc.) o ser instituciones especializadas que respondan a necesidades locales concretas, o a los desafíos emergentes que requieren atención a nivel metropolitano. Entre las buenas prácticas identificadas aparecen las cuatro Fábricas de Artes y Oficios (FAROS) creadas por Ciudad de México para fomentar la creatividad y la reconstitución del tejido social en cuatro barrios periféricos[402]. También la ciudad de Bogotá ha consolidado una amplia red de centros artísticos locales destinados a niños y jóvenes (CLAN) como parte de su estrategia para integrar la educación artística, cultural y deportiva en el sistema educativo, y en estrecha colaboración con los actores culturales locales[403]. Por último, con el objetivo de dar un nuevo uso a las antiguas instalaciones industriales y otros espacios en desuso, y ofrecer a los artistas y profesionales creativos la oportunidad de desarrollar su trabajo y fomentar la innovación, la ciudad de Barcelona creó el programa *Art Factories*, con centros repartidos por varios distritos de la ciudad[404].

La transversalidad de la cultura

La naturaleza integrada del desarrollo sostenible se hace visible en las sinergias existentes entre los aspectos culturales y las dimensiones económica, social y ambiental. Muchas áreas metropolitanas promueven la integración en los planes de estudios de aptitudes y conocimientos culturales relacionados con el diálogo intercultural y la diversidad, facilitan iniciativas ciudadanas para el uso sostenible de los espacios públicos, introducen la economía cultural

en las estrategias de desarrollo económico local, fomentan la participación de instituciones culturales que reciben apoyo público por trabajar con grupos y barrios desfavorecidos, incorporan la cultura en los programas de regeneración de centros históricos, y promueven el reconocimiento de los espacios públicos como recursos para la interacción y participación cultural. Entre los desafíos que han de afrontar las áreas metropolitanas sobre esta cuestión, se encuentran la falta de estructuras comunes que permitan la cooperación entre diferentes departamentos o agencias, la escasa comprensión del significado y las implicaciones políticas de los aspectos culturales en otras áreas políticas, y la escasez de instrumentos adecuados para el análisis (*cf.* «Cultura 21: Acciones»).

La gobernanza de la cultura

El reconocimiento de la cultura como espacio de diversidad, y la afirmación del derecho a participar en la vida cultural, incluido el derecho a intervenir en la definición de las prioridades, en el diseño y gestión de las políticas, ha inspirado a algunas áreas metropolitanas a crear modelos de gobernanza cultural que incorporan las voces de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y fomentan un mayor diálogo y colaboración.

Varias ciudades y áreas metropolitanas han creado mecanismos para favorecer la participación de una mayor variedad de actores en los procesos de debate público, diseño y evaluación de políticas culturales. Estos también incluyen el análisis de la dinámica cultural local, así como de la interacción entre los aspectos culturales y otras esferas de la vida metropolitana. Estos mecanismos pueden ser específicos del campo cultural, o integrados dentro de procesos más amplios de gobernanza participativa. Entre los ejemplos identificados cabe mencionar el presupuesto participativo en Belo Horizonte (Brasil) que, por ejemplo, ha permitido a la ciudadanía de varios distritos de la ciudad identificar como una prioridad la creación de centros culturales locales. Como resultado, en la actualidad se dispone de una amplia red de centros culturales comunitarios distribuidos por toda la ciudad[405]. También son cada vez más necesarias iniciativas que permitan la cooperación durante la fase de implementación de los programas, y de esta manera contribuir a crear una densa red de agentes públicos, privados y de la sociedad civil en toda la ciudad. La ciudad de Lyon (Francia) ha definido su estrategia de desarrollo cultural como «una comunidad culturalmente cooperativa», que reconoce la movilización y el compromiso de la ciudadanía como uno de los motores del desarrollo cultural local. Para ello ha adoptado la Carta de Cooperación Cultural, impulsando la colaboración entre pequeñas y grandes instituciones culturales públicas y de la sociedad civil, en el centro de la ciudad y en sus barrios[406].

La dimensión cultural también es relevante en términos de desarrollo espacial, a través de la construcción de equipamientos culturales y de la creación de espacio público que forman parte de la identidad metropolitana. Estos son espacios de encuentro fundamentales para vehicular las actividades culturales y la diversidad. Muchas áreas metropolitanas están experimentando con la planificación de áreas periurbanas, desarrollando proyectos territoriales basados en el patrimonio cultural, arquitectónico, urbano y natural. De esta manera, la cultura y el patrimonio se convierten en catalizadores de la unidad territorial y dan forma a las políticas económicas, sociales y ambientales. Los parques naturales de la región de Ile-de-France, por ejemplo, ilustran cómo pueden ser construidos los espacios periféricos de las áreas metropolitanas utilizando el patrimonio como un instrumento de desarrollo dinámico.



Foto: Fezile Njokweni - Durban (Sudáfrica).

5.

CONCLUSIONES: CONSTRUYENDO LA AGENDA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Aunque las áreas metropolitanas desempeñan un papel central en nuestras sociedades no han logrado resolver temas claves relacionados con su gobernanza y gestión democrática

Como se explicaba en la introducción de este capítulo, nuestro planeta avanza hacia una era metropolitana caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas que presentan una complejidad y diversidad sin precedentes. Dado que las áreas metropolitanas abarcan actualmente al 41% de la población urbana mundial y contribuyen de manera significativa a la riqueza de las naciones, es necesario impulsar una estrategia que permita garantizar su prosperidad, al mismo tiempo que la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental. Pero esta evolución se produce en un contexto de marcada incertidumbre —posible estancamiento de la economía global, conflictos regionales e incremento de la violencia, riesgos medioambientales y polarización socio-política— lo cual requerirá de una acción firme y decidida.

Este capítulo ha destacado algunas de las contradicciones que presenta esta era metropolitana a través de un análisis exhaustivo de la literatura y de las contribuciones aportadas por diferentes líderes metropolitanos. **Aunque las áreas metropolitanas desempeñan un papel central en nuestras sociedades no han logrado resolver temas claves relacionados con su gobernanza y gestión democrática.** Muchas de ellas concentran una elevada riqueza y ofrecen oportunidades prometedoras en términos de crecimiento, pero al mismo tiempo afrontan importantes dificultades para garantizar el acceso a una vivienda digna o a servicios básicos de calidad. Muchas ciudades compiten por el crecimiento y la inversión en un escenario globalizado, cuando en paralelo experimentan un crecimiento de la desigualdad, exacerbando la segmentación social y la polarización territorial. Las promesas de una mayor calidad de vida que encarnan puede a su vez verse amenazada por su impacto sobre la explotación y agotamiento de los recursos naturales que sostienen su desarrollo.

Sin embargo, este capítulo también muestra cómo los actores metropolitanos pueden, a través de diferentes políticas e iniciativas, afrontar con éxito muchos de estos desafíos, y apoyar activamente el crecimiento sostenible, la inclusión social y la protección del medio ambiente como objetivos que se refuerzan mutuamente —y de manera respetuosa con los principios que sostienen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos de la COP21 y la Nueva Agenda Urbana. Todas estas experiencias muestran el papel fundamental de las áreas metropolitanas en el cumplimiento de estas agendas internacionales, más allá de la consecución del ODS 11. En base a estos ejemplos, las conclusiones de esta sección hacen referencia al «derecho a la ciudad» como piedra angular de las políticas urbanas y, para ello propone un conjunto de recomendaciones políticas.

5.1 ALGUNAS PISTAS PARA TRANSFORMAR LA GOBERNANZA METROPOLITANA

A pesar de la necesidad de fortalecer la gobernanza de las áreas metropolitanas y megaciudades, las experiencias presentadas en la sección 2 demuestran que no existe una solución universal y que los modelos existentes

necesitan, de una u otra manera, ser adaptados y reformulados.

De hecho, los sistemas de gobernanza metropolitana están siendo reformados y mejorados en casi todas las regiones. Las reformas, sin embargo, rara vez suelen ser perfectas y a menudo implican compromisos contradictorios. En general, parecen tener una mayor probabilidad de éxito cuando se apoyan en procesos colaborativos —contando con la participación de diferentes niveles de gobierno—, que cuando son impuestas desde arriba. Entre algunos de los principios básicos que tienden a promover **sistemas de gobernanza metropolitana democráticos y colaborativos cabe mencionar: el respeto de la democracia local, del principio de subsidiariedad, la rendición de cuentas, la eficiencia, la disponibilidad de los recursos e instrumentos financieros adecuados para favorecer un desarrollo policéntrico y más equilibrado**, junto a mecanismos de nivelación financiera con el objetivo de lograr áreas metropolitanas más cohesionadas y armonizadas.

Es urgente reformar en profundidad los sistemas de financiación de las áreas metropolitanas en los países desarrollados y en desarrollo. Como se mencionó anteriormente, muchas áreas metropolitanas carecen de los recursos financieros necesarios para invertir en las infraestructuras que le permitan generar crecimiento a largo plazo. Aunque las áreas metropolitanas deben abogar enérgicamente por la sostenibilidad y el mejoramiento de las transferencias intergubernamentales, este informe sugiere que la sostenibilidad metropolitana dependerá, cada vez más, de la capacidad de los gobiernos locales y metropolitanos **para movilizar sus propios ingresos**. Sin embargo, el logro de este objetivo requerirá de una revisión crítica y exhaustiva de la fiscalidad, incluyendo instrumentos innovadores que permitan ampliar la capacidad de las áreas metropolitanas para capturar la riqueza creada gracias a su crecimiento económico. Será necesario, asimismo, mejorar el acceso a un endeudamiento responsable. Estas ambiciones son aún más difíciles de alcanzar en los países en desarrollo, donde la disponibilidad de opciones financieras para las ciudades es más limitada, mientras que la población urbana con mayores necesidades y demandas de servicios de calidad crece rápidamente. **A nivel nacional y mundial, por lo tanto, es necesario replantear profundamente los enfoques tradicionales de financiación que permita empoderar a las autoridades metropolitanas para hacer frente a la financiarización de la economía urbana y a la privatización de los bienes públicos urbanos como también regular los mercados inmobiliarios.** Este nuevo enfoque permitiría a las áreas metropolitanas conciliar sus limitaciones financieras con el desarrollo sostenible a largo plazo y contrarrestar las crecientes desigualdades de riqueza entre ciudades y dentro de ellas[407].

Considerando el peso del fenómeno metropolitano sobre el desarrollo nacional, la gobernanza metropolitana debería integrarse dentro de un **sistema de gobernanza multinivel colaborativo y eficaz.** Este informe exige un nuevo acuerdo entre áreas metropolitanas y otros niveles de gobierno que permita garantizar un reconocimiento explícito del papel de las ciudades y, en particular, de las áreas metropolitanas. En este sentido, se recomienda fortalecer las políticas nacionales con el objetivo de apoyar los procesos de reforma en la gobernanza metropolitana y mejorar los vínculos entre las *metrópolis*, y otras ciudades, asentamientos y territorios.

En cuanto a la gobernanza interna del área metropolitana y a sus relaciones con la sociedad civil, el informe insiste **en la democratización de la gobernanza metropolitana** y en otorgar un papel más amplio tanto a las organizaciones locales como a la ciudadanía más allá de los canales electorales establecidos. El desarrollo de una democracia local robusta es una condición previa para que pueda emerger una nueva forma de gobierno metropolitano capaz de reconocer y mitigar las tensiones y contradicciones inherentes a la complejidad de las grandes aglomeraciones. Ésta democracia local debería estar vertebrada por mecanismos participativos claros que faciliten la participación activa de la sociedad civil, especialmente de aquellos grupos excluidos y marginados, incluyendo a los inmigrantes. La perspectiva de género también se debe integrar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas **a través de la aplicación sistemática del principio de igualdad de trato y de oportunidades para las mujeres en todas las políticas públicas.**

Las nuevas tecnologías facilitan el acceso a la información y generan oportunidades para nuevas formas de participación. La libre circulación de la información resulta imprescindible para garantizar la transparencia y la accesibilidad a los nuevos sistemas y métodos que puedan ser desarrollados por las instituciones metropolitanas.

Las comunidades locales que están capacitadas y bien organizadas, capaces de desarrollar sus propias iniciativas, pueden y deben participar **en la coproducción de la ciudad** y de sus políticas (por ejemplo, planificación, mejoramiento de barrios precarios y prestación de servicios) a través de alianzas responsables.

Como parte de la transformación de la gobernanza metropolitana, la sección 2 hace un llamamiento a cambiar la *mentalidad* de los gobiernos locales: promover un liderazgo metropolitano que impulse la experimentación y busque nuevos modelos de gestión y cooperación, que supere la toma de decisiones fragmentada y sectorial,

Dado que las áreas metropolitanas abarcan actualmente al 41% de la población urbana mundial y contribuyen de manera significativa a la riqueza de las naciones, es necesario impulsar una estrategia que permita garantizar su prosperidad, al mismo tiempo que la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental

adoptando un enfoque estratégico que considere las tensiones sistémicas del desarrollo metropolitano. Aunque el enfoque de la planificación estratégica no es ni mucho menos novedoso ni está exento de riesgos, es presentado en este informe como un modelo prometedor que permite construir una visión integrada del área metropolitana, e interconectar las diferentes dimensiones del desarrollo urbano sostenible (espacial, económico, social, ambiental y cultural). Este modelo ofrece la oportunidad de planificar y decidir de manera colaborativa entre los muchos territorios involucrados, preservando un enfoque participativo que incluya a todos los actores locales. La participación ciudadana puede, en última instancia, contribuir a superar la distribución asimétrica del poder que subyace tanto en el ámbito de la formulación de políticas públicas como en el ecosistema productivo de las áreas metropolitanas.

5.2
LA BÚSQUEDA DE COMPETITIVIDAD EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y SUS PARADOJAS

En las áreas metropolitanas se genera una dualidad con ganadores y perdedores

«Motores del crecimiento», «expresiones de los procesos de globalización» o «economías de archipiélago», cualquiera sea la definición que se utilice, las áreas metropolitanas parecen estar condenadas a crecer para conservar su posición en las economías nacionales e internacionales globalizadas. La sección 3 de este capítulo analiza las externalidades positivas y negativas que se generan en las áreas metropolitanas —muchas de ellas implicadas en una competencia mundial por atraer empresas e inversores— y se destacan las tensiones que se crean en su seno.

Por una parte, las áreas metropolitanas proporcionan ventajas y externalidades positivas a las economías locales y nacionales en las que se integran. En las últimas décadas, su papel ha sido determinante en la transformación económica de muchos países emergentes y en desarrollo. El informe presenta algunas de las estrategias desarrolladas por diferentes tipos de áreas metropolitanas para estimular su desarrollo económico. El informe también muestra que estas estrategias se apoyan en un sistema de liderazgo y de poder compartido, y de una construcción de alianzas y coaliciones que conducen a diferentes acuerdos institucionales (agencias de desarrollo, órganos asesores y alianzas diversas) capaces de asociar -tras objetivos compartidos- a sectores económicos, diferentes niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil.

La cuestión de fondo que plantea el informe radica en cómo garantizar y regular —de una manera transparente y responsable— la participación del sector privado y financiero con el fin de fortalecer la gobernanza metropolitana sin por ello debilitar las instituciones democráticas. En este sentido, la sección 3 sugiere que la presencia de líderes locales visionarios, dotados de la legitimidad necesaria, puede contribuir a gestionar este delicado equilibrio y a mejorar su margen de maniobra. No obstante, en todo caso la democracia local debería estar en el centro de toda política de desarrollo metropolitano.

En relación de aquellas externalidades negativas vinculadas a la exigencia de la competitividad y alimentadas por la financiarización de las economías urbanas, el informe destaca su relación directa con el aumento de la desigualdad, con la fragmentación del espacio urbano y la exclusión social. Como consecuencia, **en las áreas metropolitanas se genera una dualidad con ganadores y perdedores** causado en gran parte por los fenómenos de gentrificación y marginación que afectan a las comunidades socialmente más vulnerables. Este fenómeno puede crear ciudades con dos velocidades, con un espacio urbano polarizado entre áreas prósperas con una demanda de mano de obra altamente cualificada por una parte y, por otra, con áreas de población vulnerable y fuertemente condicionadas por el incremento del desempleo y de la pobreza.

De manera similar, en las áreas metropolitanas del Sur Global, las zonas y las actividades económicas informales no logran superar los efectos generados por la elevada competencia por el uso del suelo. Ciertas externalidades negativas pueden llegar incluso a contrarrestar los efectos positivos mencionados anteriormente, intensificando los desequilibrios entre territorios y consumiendo los recursos en detrimento del resto del país.

Como se argumenta al final de la sección 3, uno de los mayores desafíos para las áreas metropolitanas consiste en **combinar las estrategias de atracción con una agenda que garantice la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental.** En este sentido, se argumenta que la inclusión y la sostenibilidad no pueden ser opcionales ni secundarias ante el objetivo de lograr un crecimiento económico eficiente. Cada vez hay más evidencias a nivel internacional de la relación directa entre elevados niveles de desigualdad, congestión y contaminación metropolitana y menores tasas de crecimiento económico, explicada en gran medida por los efectos negativos sobre la cohesión social, la inseguridad, la salud y el medio ambiente, como también por la pérdida de capacidad de atraer inversiones y de resistir impactos externos.

En consecuencia, una combinación de estrategias que permita involucrar a las áreas metropolitanas en una dinámica territorial solidaria y siguiendo un patrón de desarrollo inclusivo y sostenible debería comprender: a) políticas urbanas que permitan configurar los sistemas urbanos de manera integral (ya sea a nivel nacional

o regional) y, b) políticas y acciones metropolitanas respaldadas por proyectos urbanos más localizados y contextualizados, adaptados a las necesidades de los habitantes.

En cuanto a la primera dimensión, en particular, los gobiernos nacionales deben **redefinir sus políticas nacionales urbanas (PNU)** para dar forma a sistemas urbanos inclusivos y colaborativos. Estos deberían fortalecer las interconexiones entre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y los territorios, como también incentivar un **enfoque policéntrico del desarrollo,** más equilibrado y solidario. Esto permitiría maximizar los efectos económicos positivos y extendería las ventajas del crecimiento metropolitano a todo el territorio. Las áreas metropolitanas no deberían entrar en competencia con los territorios de sus respectivas áreas de influencia, ni mucho menos aislarse de ellos. Por el contrario, su desarrollo debería ser solidario, tanto a nivel nacional como regional, incluyendo mecanismos de cooperación transfronteriza.

A nivel metropolitano, las políticas deberían facilitar el acceso de la ciudadanía a los recursos económicos de toda la región urbana, preservando la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. De acuerdo con ello, sería necesario:

- **aprovechar las transformaciones de la economía mundial para promover un modelo de innovación abierta, apoyar las capacidades locales, propiciar la creación de empleos decentes y crear nuevas oportunidades económicas**. Los gobiernos locales deben participar en el fomento y regulación de dichas dinámicas socioeconómicas mediante una gestión integrada de las estrategias de desarrollo económico metropolitano y de sus activos, promoviendo su capital humano, apoyando la economía social y colaborativa, así como facilitando una transición progresiva y consensuada de las actividades económicas informales a formales;
- **imaginar un urbanismo abierto e inclusivo,** opuesto al urbanismo fragmentado o segregado, que favorece la fragmentación espacial, por ejemplo con la privatización de los espacios públicos y la proliferación de barrios cerrados (*gated communities*). Un urbanismo abierto debería reducir las externalidades socioeconómico negativas propias del urbanismo de proyectos (basado en proyectos de renovación urbana elitistas que generan dinámicas de exclusión) y promover una ciudad multipolar o policéntrica, limitando con ello las consecuencias sociales derivadas de la fuerte competencia por el suelo y la vivienda;
- **facilitar el acceso universal a los servicios básicos y mejorar la movilidad urbana** con el objetivo de garantizar el acceso y la interconectividad al conjunto de población de las áreas metropolitanas, incluida la población de sus áreas periféricas; también diseñar y aplicar políticas de vivienda y de regulación de los mercados inmobiliarios para garantizar a la población el acceso al suelo y a una vivienda digna;
- **promover modelos de financiación para contrarrestar la financiarización y mercantilización de las economías urbanas, como también de la volatilidad en los mercados inmobiliarios.** Esta medida debería ir acompañada de un **sistema tributario equilibrado** que garantice un reparto justo de las cargas fiscales, como también de la disponibilidad de **fondos compensatorios metropolitanos** orientados a promover una distribución equilibrada de las inversiones y de los recursos dentro del conjunto del área metropolitana.

Las políticas de sostenibilidad ambiental deberían complementar y ser parte integral de las estrategias metropolitanas para fomentar ciudades sostenibles, accesibles e inclusivas.



Foto: CGLU - Jeepnee Taxi, Manila (Filipinas).

5.3
LAS ÁREAS METROPOLITANAS SOSTENIBLES Y RESILIENTES PUEDEN LIDERAR LA TRANSICIÓN HACIA CIUDADES DE BAJAS EMISIONES

La sostenibilidad se ha convertido en una piedra angular de las políticas metropolitanas. La sección 4 de este capítulo muestra cómo las ciudades metropolitanas —tanto a título individual como a través de su participación en redes mundiales (por ejemplo, el Pacto Mundial de Alcaldes para el Clima y la Energía)— están liderando iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático sin esperar o depender de las iniciativas y agendas de los gobiernos nacionales. Desde planes climáticos hasta una diversidad de políticas sectoriales, las ciudades están contribuyendo, en diferentes escalas, a la consecución de estos objetivos. Las ciudades también están alentando activamente a sus ciudadanos a adoptar un estilo de vida sostenible para reducir sus propias emisiones de GEI. **Algunas áreas metropolitanas** —como Estocolmo o Copenhague— **han demostrado que es posible combinar las políticas de crecimiento económico con las políticas de descarbonización.**

Algunas áreas metropolitanas han demostrado que es posible combinar las políticas de crecimiento económico con las políticas de descarbonización

En lo que se refiere a las políticas sectoriales, la sección 4 aporta varios ejemplos: movilidad urbana, energía, espacios públicos y áreas verdes, gestión de residuos y economía circular, y seguridad alimentaria y agricultura urbana. Aunque la generalización de estas acciones sea aún limitada, su potencial ha quedado demostrado. Sin embargo, muchos gobiernos locales se enfrentan a diferentes obstáculos: financiación, contexto institucional, legislación y reglamentos, tecnología, información, conocimiento y coordinación política entre diferentes niveles de gobierno. Estos desafíos, en definitiva, no pueden ser abordados unilateralmente por las ciudades. Las evidencias ponen de relieve la necesidad de que todos los niveles de gobiernos, el sector privado y la sociedad civil fortalezcan su colaboración para alcanzar los objetivos.

En relación a las aspiraciones de impulsar ciudades más compactas y de un crecimiento inteligente para reducir la dispersión urbana incontrolada y dar prioridad a la cuestión medioambiental, el capítulo se interroga sobre la idoneidad de ciertas políticas de densificación, en particular en términos de impacto social. Si bien este informe reconoce las ventajas de la compacidad urbana, también advierte que es necesario definir con claridad los objetivos y características de las políticas de densificación con el objetivo de evitar los efectos negativos de los procesos de gentrificación, de especulación inmobiliaria y de expulsión de los grupos y comunidades más vulnerables hacia las áreas periféricas y con mayores déficits de servicios básicos.

Además, dada la creciente exposición de las áreas metropolitanas a los desastres naturales –y otras amenazas como la inseguridad, la violencia urbana y los brotes epidémicos– la resiliencia se ha convertido en un principio fundamental para la construcción de áreas metropolitanas sostenibles. Aunque en los últimos años se han desarrollado varias redes para involucrar a las autoridades locales en la prevención y gestión de riesgos de desastres, el informe destaca la necesidad que los gobiernos locales adopten un papel todavía más proactivo, asumiendo los cambios necesarios que permitan mejorar la eficacia de las políticas de resiliencia a escala metropolitana. Los riesgos subyacentes derivados de la ausencia de marcos de resiliencia son especialmente visibles y graves en África Subsahariana y en el sur y este de Asia, regiones en las que en un futuro próximo se concentrará la mayor parte del crecimiento de población urbana.

Finalmente, la sección 4 propone un cambio conceptual hacia la idea de un desarrollo sostenible íntimamente vinculado tanto a la justicia social y medioambiental como al concepto del «derecho a la ciudad», para de esta manera garantizar que la sostenibilidad social, los derechos humanos y la democracia se sitúen en el centro del debate sobre el desarrollo urbano.

5.4
UN CAMBIO DE PARADIGMA EN NUESTRA COMPRENSIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD: HACIA EL «DERECHO A LA CIUDAD»

Con el fin de colocar la sostenibilidad social en el centro de las políticas públicas y establecer una relación con un enfoque basado en los derechos, en la sección 4 se examinan cuatro derechos fundamentales: el derecho al suelo, el derecho a la vivienda, el derecho a los servicios básicos y el derecho a la cultura. Estos derechos están reconocidos y codificados en varios documentos adoptados por la comunidad internacional (véase para más detalles la nota 338).

El informe destaca el escenario crítico al que tendrán que enfrentarse las áreas metropolitanas y las ciudades para proveer viviendas y servicios

básicos si se mantienen las tendencias actuales. Si no se produce un cambio de rumbo drástico en las políticas, para el año 2030, aproximadamente dos mil millones de personas –dos de cada cinco habitantes de las ciudades– podrían estar viviendo en barrios marginales o asentamientos informales con difícil (o sin) acceso a servicios básicos. Un pronóstico que no incluye las cifras de población que probablemente habiten en los barrios desfavorecidos o marginados de los países desarrollados.

Como se destaca en el informe, parte de este problema radica en las políticas de suelo y de vivienda aplicadas de manera generalizada en las últimas décadas, y que han provocado una escasez estructural de suelo y de viviendas asequibles. Mientras que los recursos mundiales destinados a la vivienda sostenible han sido insuficientes (lo que hace improbable el cumplimiento del objetivo 11.1 de los OSD), desde el comienzo del siglo XXI la vivienda se ha convertido en un instrumento de especulación financiera mundial (como ha demostrado de forma elocuente la crisis de las *subprimes* en Estados Unidos). Mientras que este fenómeno ha afectado a los hogares de ingresos medios y bajos de los países desarrollados, en los países en desarrollo continúa aumentado de manera constante el número de personas que vive en asentamientos informales.

La sección 4 también aporta algunos ejemplos concretos de políticas de vivienda dirigidos a los sectores populares que han obtenido resultados positivos, explicado en gran medida por la fuerte implicación de las comunidades en el proceso de definición y coproducción. Igualmente, se presentan otros ejemplos que han tenido resultados desiguales explicados en muchas ocasiones por enfoques que han dificultado la integración (parcelaciones mal equipadas y alejadas de las áreas de empleo y servicios, concentración de los grupos más pobres, etc.).

Este informe resalta la necesidad de disponer de políticas adecuadas para facilitar el acceso al suelo y a la vivienda –piedras angulares del «derecho a la ciudad»–, que deberían incluir una mejor gestión de los usos del suelo y la regulación del mercado inmobiliario por parte de los gobiernos locales con el objetivo de reducir la especulación y a contener las fuerzas del mercado. En los países en desarrollo, mejorar las políticas del uso del suelo implica, en particular, dar reconocimiento a las distintas formas de tenencia y a las luchas contra la discriminación, en especial de las mujeres, las comunidades indígenas y otras minorías. En cuanto a los barrios precarios y asentamientos informales, una mejor gestión supone evitar desalojos forzosos y reconocer el papel de los asentamientos informales como una forma legítima de producción del espacio urbano –reconociendo el potencial de la autoconstrucción de viviendas, promoviendo su formalización e integración en

Para el año 2030, aproximadamente dos mil millones de personas podrían estar viviendo en barrios marginales o asentamientos informales con difícil (o sin) acceso a servicios básicos



Foto: Tuana Neves - Porto Alegre (Brasil).

el tejido urbano y buscando la complicidad de las municipalidades. En el caso concreto de la vivienda, se debería dar mayor prioridad a las políticas públicas de vivienda social y aquellas iniciativas de la sociedad civil para la coproducción de vivienda. Todos los proyectos urbanos (tanto de renovación como de extensión urbana) deberían incluir en sus correspondientes planes la reserva de un determinado porcentaje destinado a vivienda popular que posibilite la diversidad social.

En relación al acceso a los servicios básicos, el informe propone una reevaluación de los sistemas de gobernanza, como también de los modelos actuales y potenciales de gestión y financiación de los servicios. El informe sugiere promover la articulación de una estructura o mecanismo metropolitano que permita garantizar que la gestión de los servicios públicos metropolitanos se pueda realizar de forma coordinada. Este mecanismo también debería respaldar una nivelación progresiva entre servicios rentables y deficitarios, sin por ello recurrir necesariamente a una prestación unificada de los servicios que pudiera reducir la eficiencia y el descuido de las necesidades locales. El informe también analiza la manera de lograr un mayor equilibrio entre la eficacia de los servicios y su financiación sostenible, en particular en los países de ingresos bajos y medios. El informe recomienda, más allá soluciones tradicionales como la diferenciación tarifaria y subvenciones cruzadas, garantizar un nivel mínimo de consumo para los hogares con menores ingresos (una medida que en los últimos quince años ha incrementado considerablemente el acceso a los servicios en Sudáfrica) o, al menos, institucionalizar ciertas medidas de protección contra la suspensión total del servicio para los sectores más vulnerables. También deberían ser tenidas en consideración de manera sistemática otras alternativas como subvencionar directamente a los hogares más pobres o facilitar su acceso a la red.

El informe también analiza la tendencia surgida en las últimas décadas a externalizar la prestación de servicios como una alternativa para mejorar su suministro. Sin embargo, se señala que el grueso de inversiones del sector privado se ha concentrado en los países desarrollados y emergentes y en los sectores más rentables (como las comunicaciones y el transporte), mientras que en los países de bajos ingresos su impacto ha sido bastante limitado. En este sentido, los gobiernos locales deben disponer de las competencias adecuadas para diseñar diferentes modalidades de alianzas para la prestación de servicios básicos de acceso universal, incluyendo recientes enfoques como las alianzas público-privadas con participación ciudadana (en inglés *public private people partnerships* o PPPP). Los gobiernos locales también pueden



Foto: Lars Plougmann - Dubai (Emiratos Árabes Unidos).

optar por apoyar a las pequeñas empresas, al sector informal y a las iniciativas ciudadanas para garantizar la prestación de servicios, sobre todo en los casos en que los proveedores oficiales son poco eficaces o inexistentes.

A pesar de que muchas de estas alternativas a la prestación convencional de servicios pueden ser informales, suelen ser más fáciles de aplicar, son más flexibles y responden a las necesidades de la comunidad. **El papel de los gobiernos locales en el apoyo, la regulación y la supervisión de estas alternativas impulsadas por la sociedad civil o el sector informal es fundamental, sobre todo por sus consecuencias sobre la salud pública y la protección medioambiental.** Los gobiernos locales deberían adoptar un enfoque similar en relación a las nuevas modalidades de producción descentralizada de servicios, al menos en determinados sectores como las energías renovables (por ejemplo, producción energética fuera de red por parte de cooperativas o individuos denominados *prosumers*). Estas alternativas, aunque aún embrionarias en los países desarrollados, pueden generar disrupciones en el modelo económico convencional de las redes de infraestructura universal.

En el momento de replantear el modelo de gestión metropolitana de prestación de servicios básicos –especialmente en países de bajos ingresos, y concretamente en áreas de asentamientos urbanos informales– el informe destaca la necesidad de buscar alternativas viables que incorporen la participación de todos los actores y estructuras, tanto institucionales como informales. Muchas de estas iniciativas continúan siendo informales en su funcionamiento y en su desarrollo, un aspecto que debería ser tenido en consideración en el momento de planificar su integración en aquellas estrategias económicas y programas de prestación de servicios más institucionalizados.

Por último, la sección 4 subraya la conexión inherente entre el papel de la cultura y otras dimensiones de la sostenibilidad urbana y metropolitana, reconociéndola como parte integral de los derechos de la ciudadanía. Las políticas metropolitanas deberían facilitar el acceso a los bienes culturales, promover y democratizar las diferentes prácticas y tradiciones culturales que nutren la diversidad de un área metropolitana, y proteger el patrimonio, como también la participación de la ciudadanía en la definición y gobernanza de las políticas culturales.

●●●

La acumulación de tensiones provocadas por la competitividad, la amenaza de los desafíos ambientales y el aumento de la desigualdad, nos obligan a explorar modelos y enfoques alternativos de producción y consumo para redefinir las prioridades socioeconómicas de nuestras sociedades y promover nuevas modalidades de cooperación entre las diferentes esferas de gobierno, entre los gobiernos locales y sus comunidades, entre las áreas metropolitanas y otras ciudades, así como entre las ciudades y sus áreas de influencia (*hinterland*). Como se sugiere en este capítulo, estos desafíos exigen que el interés de las personas y el respeto a los derechos humanos ocupen un lugar central en la agenda urbana y que los valores de solidaridad reemplacen a los de competitividad.

En un contexto en que los gobiernos centrales se enfrentan a crecientes dificultades para preservar los sistemas de bienestar social, se perfila la posibilidad de que los gobiernos locales –y en particular los gobiernos metropolitanos– emerjan como actores determinantes en la regulación de una sociedad urbana, y como pilares de una democracia local de calidad. Este papel es en parte una consecuencia de sus crecientes responsabilidades en la gestión de las dimensiones social, económica, ambiental y cultural de la vida urbana.

En los últimos años se han desarrollado diferentes iniciativas que reafirman la necesidad de dar reconocimiento al importante papel de las personas en las agendas de desarrollo (comenzando por los ODS a escala mundial); o a prestar una mayor atención a los derechos y a la calidad de vida urbana (por ejemplo, la Carta de Medellín)[408]; o a la adopción de los principios del «derecho a la ciudad» adoptados por numerosas ciudades brasileñas, o por la Constitución de Ciudad de México; como también la elaboración de los «principios para unas ciudades mejores» incluidos en las iniciativas *Prepcity* de Metrópolis[409], o la Declaración de Canoas del Foro de las Autoridades Locales de Periferia (FALP).

Estos enfoques han contribuido a hacer del «derecho a la ciudad»[410] una reivindicación por un espacio colectivo en donde los habitantes puedan participar directamente en la creación de la ciudad que desean. Por su capacidad de integrar diferentes dimensiones, el «derecho a la ciudad» se ha convertido en una plataforma que agrupa a movimientos sociales, ONG, líderes y funcionarios de gobiernos locales que exigen que sus ciudades y asentamientos urbanos sean más inclusivos, armoniosos y solidarios. El enfoque del «derecho a la ciudad» ofrece un marco global en el cual integrar los derechos sociales para el conjunto de la población urbana, facilitando su articulación con los objetivos definidos en los ODS y en la Nueva Agenda Urbana. Al impulsar una democracia local más dinámica y una participación directa de la ciudadanía en la coproducción de la ciudad, el «derecho a la ciudad» puede ser el cimiento de un nuevo contrato social para desarrollar ciudades más sostenibles, inclusivas y seguras.

El papel de los gobiernos locales en el apoyo, la regulación y la supervisión de estas alternativas impulsadas por la sociedad civil o el sector informal es fundamental, sobre todo por sus consecuencias sobre la salud pública y la protección medioambiental

5.5
RECOMENDACIONES

CREAR NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA PARA HACER FRENTE A LA COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. La expansión de las áreas metropolitanas —megalópolis, regiones metropolitanas y corredores urbanos— exige de nuevos sistemas de gobernanza que sean capaces de superar la creciente fragmentación institucional, social y espacial para crear ciudades metropolitanas prósperas, inclusivas, sostenibles y solidarias. En muchos casos, el proceso deberá ser progresivo, comenzando por los problemas más críticos (como, por ejemplo, los sistemas de transporte integrados) y avanzar luego hacia la creación de estructuras institucionales y colaborativas más complejas.

PROMOVER UN SISTEMA DE GOBERNANZA METROPOLITANA BASADO EN PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, EN LA TRANSPARENCIA Y EN LA COLABORACIÓN. Aunque no existe un modelo de gobernanza metropolitana universal, la experiencia demuestra que las reformas legales necesitan involucrar y obtener el compromiso de todos los municipios del área metropolitana, promover una colaboración estrecha entre todos los niveles de gobierno y la participación de la sociedad civil. Un nuevo marco de gobernanza metropolitana debería promover un desarrollo policéntrico y equilibrado, apoyándose en los siguientes principios: la democracia local, con autoridades locales y metropolitanas electas y responsables ante una sociedad civil activa y participativa con mecanismos reconocidos que permitan una participación periódica; la subsidiariedad y la eficacia, con una distribución explícita de roles y poderes, entre los distintos niveles de gobernanza y entre los gobiernos locales, y la eficiencia, para asegurar una gestión racional y sostenible de los recursos.

DOTAR A LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE LOS PODERES Y RECURSOS ADECUADOS. Las áreas metropolitanas y los gobiernos locales necesitan poderes y capacidad para movilizar los recursos fiscales y financieros, apoyándose en una fiscalidad justa y equilibrada para capturar la riqueza creada en su territorio, ya sea el valor agregado derivado de las actividades económicas o por la renta inmobiliaria. Deben recibir también transferencias regulares de los otros niveles de gobierno para hacer frente a las externalidades. Las reformas deben reforzar la solvencia de los gobiernos locales para acceder a la financiación nacional e internacional, tanto pública como privada, y facilitar la inversión en el desarrollo de infraestructuras urbanas y servicios (incluyendo fondos contra el cambio climático). Se deben crear fondos de compensación dentro del área metropolitana, financiados con impuestos y transferencias de los municipios y otros niveles de gobierno, para apalancar inversiones y promover la solidaridad entre los diferentes ayuntamientos que componen el área metropolitana.

DESARROLLAR POLÍTICAS ECONÓMICAS COORDINADAS PARA PODER SER EL MOTOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS. Las áreas metropolitanas prósperas y atractivas necesitan contar con la cooperación de los otros niveles de gobierno, del sector empresarial y de la sociedad civil para poder beneficiarse de las transformaciones de la economía mundial, para innovar y promover el desarrollo económico metropolitano y garantizar al mismo tiempo la inclusión social. También es necesario un replanteamiento profundo de las estrategias de financiación para conciliar los imperativos financieros con el desarrollo sostenible, para garantizar que la gestión de los bienes públicos sea propicia para la inversión a largo plazo y reducir la especulación sobre la propiedad y la segregación socio-espacial. Se debe: definir un marco institucional que asegure la responsabilidad social de la empresas, incorpore el concepto de economía civil, apoyando a las economías colaborativas, sociales y circulares; generar trabajo decente —y más oportunidades para las mujeres y jóvenes— y, en los países en desarrollo, apoyar la transición de la economía informal a la economía formal.

IMPULSAR UNA PLANIFICACIÓN URBANA ESTRATÉGICA Y VISIONARIA QUE FAVOREZCA UN URBANISMO INCLUSIVO. Las regiones metropolitanas deben reforzar su capacidad para desarrollar una planificación urbana integrada y participativa que coordine las diferentes dimensiones del desarrollo urbano sostenible (espacial, económico, social, medioambiental y cultural). Los planes estratégicos a largo plazo deben estar acompañados de planes urbanísticos flexibles y dinámicos que faciliten la adaptación a un entorno socioeconómico en constante mutación y, asimismo, permitan gestionar la expansión urbana velando por amortiguar la desigualdad espacial. Se requiere asimismo reforzar las capacidades para gestionar el uso de suelo, y regular el mercado inmobiliario con el fin de controlar la especulación. Una planificación urbana inclusiva debe promover una mayor densidad, barrios socialmente mixtos y multifuncionales, con una elevada calidad de vida, que faciliten la cohesión social, reduzcan distancias y mejoren el acceso al transporte público, a espacios públicos seguros y accesibles, con un acceso universal a los servicios básicos e infraestructura de calidad, y equipamientos culturales para todos. En los países en desarrollo deben reconocerse los asentamientos informales con el fin de integrarlos en el tejido social urbano mediante políticas adecuadas de mejoramiento de barrios y de regulación del acceso al suelo.

GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL A INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS RESILIENTES Y DE CALIDAD. El acceso universal al transporte público de calidad, a los servicios básicos (agua, saneamiento, energía, gestión de residuos sólidos, telecomunicaciones, etc.), además de las políticas de mejoramiento de vivienda y de erradicación de la vivienda precaria (evitando el desalojo forzoso), son fundamentales para asegurar la equidad y la protección de los derechos humanos. Para impulsar políticas de vivienda inclusivas y solidarias se debe considerar mejorar la oferta pública de suelo asequible para la vivienda en todo el territorio (para evitar la segmentación social). También se deben mejorar los mecanismos de financiación pública para vivienda social y la promoción de una amplia gama de alternativas de alojamiento (incluido el alquiler, cooperativas, coproducción de vivienda, etc.). Para satisfacer mejor las necesidades y prioridades locales, los gobiernos metropolitanos y locales deben poder escoger de forma transparente los modelos de gestión de servicios más adecuados (públicos, PPP, PPPP, etc.) en consulta con su ciudadanía y garantizar el acceso universal. Deben mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios (tanto cuando son manejados por el sector público o por operadores privados), fortalecer sus capacidades de seguimiento y evaluación, y crear mecanismos de regulación o autoridades de coordinación de los servicios urbanos. En los países menos desarrollados, es necesario considerar la provisión de servicios básicos con las comunidades y el apoyo y la regulación de los pequeños proveedores —en particular en el sector informal—, fomentando la coordinación con los operadores oficiales con el fin de reducir las brechas en la provisión.

LIDERAR LA TRANSICIÓN HACIA SOCIEDADES MÁS SOSTENIBLES Y RESILIENTES CONSTRUYENDO ÁREAS METROPOLITANAS MÁS VERDES E INTELIGENTES. Para reducir su huella ecológica, las autoridades locales deben promover infraestructuras y servicios con baja emisión de carbono, áreas verdes, e invertir en infraestructuras resilientes y en nuevas tecnologías. Las autoridades locales metropolitanas deberían ser actores activos en la transición energética y en la lucha contra el cambio climático. Deben impulsar la reducción de la polución (del aire, del agua, del suelo), el uso de energías alternativas y un mayor respeto de los recursos naturales —por ejemplo, a través de mejor transporte público, edificios públicos más eficientes, gestión de aguas residuales y residuos sólidos, reciclaje. Deberían también adoptar planes de prevención de riesgos naturales y adaptar sus infraestructuras para hacer frente al creciente número de desastres naturales, teniendo en cuenta que las comunidades más pobres son al mismo tiempo las más expuestas a estos riesgos ambientales.

PROMOVER LA SOLIDARIDAD TERRITORIAL ENTRE ÁREAS METROPOLITANAS, CIUDADES INTERMEDIAS Y LOS TERRITORIOS CIRCUNDANTES. El fortalecimiento de la colaboración entre áreas metropolitanas, ciudades intermedias y áreas rurales localizadas en su *hinterland* permiten crear mayores sinergias para el desarrollo, permiten mejorar la gestión de la presión demográfica dentro del área metropolitana y mitigar los impactos medioambientales. Un enfoque regional integrado permite facilitar el acceso a servicios e infraestructuras para las áreas periurbanas y rurales, creando al mismo tiempo mayores oportunidades económicas a nivel local (en particular para fomentar la seguridad alimentaria y desarrollar circuitos económicos cortos), preservando los recursos naturales de la región y contribuyendo a la resiliencia de la aglomeración metropolitana.

ADOPTAR EL PRINCIPIO DEL «DERECHO A LA CIUDAD» PARA TODOS PARA PROMOVER UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y FORTALECER LA IDENTIDAD CIUDADANA METROPOLITANA. El principio del «derecho a la ciudad» une la exigencia de una democracia metropolitana avanzada (tanto la idea de la democracia participativa como del derecho de la sociedad civil a auto-organizarse) con el reconocimiento de ciertos derechos básicos y esenciales —como, por ejemplo, el derecho al agua y al saneamiento, a una alimentación segura, a una vivienda digna, el derecho al suelo, a la igualdad de género, a la protección de la infancia, a servicios públicos accesibles, el acceso a una protección social adecuada, el respeto de los inmigrantes y refugiados, garantizar comunidades sin temor a la violencia, la libertad de conciencia y de religión. Este modelo enfatiza la necesidad de preservar el patrimonio cultural y natural para las generaciones actuales y futuras. El modelo promueve, al mismo tiempo, la cooperación y la corresponsabilidad para construir una ciudadanía metropolitana (véase la *Carta-Agenda Global para los Derechos Humanos en la Ciudad).*

RECONOCER LA CULTURA (INCLUYENDO EL PATRIMONIO, LA DIVERSIDAD Y LA CREATIVIDAD) COMO PILARES PARA CONSTRUIR ÁREAS METROPOLITANAS ATRACTIVAS. Los gobiernos locales deberían reconocer e incentivar la creatividad de sus ciudadanos respetando la diversidad y las identidades de sus comunidades. La *Agenda 21 para la Cultura* muestra cómo la cultura puede incidir en la promoción del desarrollo sostenible y reforzar la convivencia dentro de las *metrópolis*, a menudo caracterizadas por una elevada diversidad cultural, incluyendo minorías e inmigrantes. Esta diversidad debe ocupar un lugar central en las estrategias metropolitanas para favorecer la cohesión social y el desarrollo local. La planificación urbana ha de preservar el patrimonio a través de una sólida colaboración con las comunidades locales. Toda la ciudadanía debería tener acceso a la cultura (véase *Cultura 21 Acciones*)

IMPLICARSE ACTIVAMENTE A NIVEL INTERNACIONAL, COOPERAR Y PROMOVER EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS ENTRE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS. Para favorecer la innovación, mejorar la capacidad de gestión y facilitar el intercambio de nuevas tecnologías y crear un espíritu de solidaridad, las autoridades metropolitanas y locales deben desarrollar la capacidad de aprendizaje y de intercambio de conocimientos, colaborando para crear programas y herramientas de gestión sobre el desarrollo urbano. Para afrontar los desafíos globales y participar en la preservación de los bienes públicos globales, las redes de ciudades metropolitanas y periféricas deben defender a nivel internacional el papel de las ciudades, y facilitar la implementación y el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los acuerdos de la COP21 sobre el cambio climático y de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo.

NOTAS

1 Clos, «Towards a New Urban Agenda», 5; Burdett, Rode, y Shankar, *Governing Urban Futures*.
2 Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*.
3 Sustainable Development Solutions Network, *Why the World Needs an Urban Sustainable Development Goal*; Cochrane, McGee, y Zandi, *Global Metropolitan Areas*; PNUE-IRP, *Options for Decoupling Economic Growth from Water Use and Water Pollution*.
4 ONU-DAES, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2014.
5 ONU-DAES (*Ibid*.) enumera 29 megaciudades, o 30 si Seúl e Incheon son considerados en conjunto. El recuento se eleva a 35 megaciudades al incluir ciertas áreas metropolitanas que probablemente ya han superado el umbral de diez millones de habitantes durante el último año: Lima (Perú), Chennai (India), Bogotá (Colombia), Johannesburgo (Sudáfrica) y Bangkok (Tailandia). Por otra parte *The World Atlas Population*, enumera un total de 34 megaciudades.
6 ONU-DAES, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.
7 Clark, Couturier, y Moonen, *Globalisation and Competition*.
8 OCDE, *Le Siècle métropolitain,* Paris, Ediciones OCDE, 2015.
9 Gamper, Ahrend, y Schumann, *The OECD Metropolitan Governance Survey*.
10 ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2012-2013*.
11 Linden y Verbeek, «The Challenge of Metropolitan Governance in the Face of Rapid Urbanization».
12 LSE Cities, ONU-Hábitat y CGLU, *How Cities Are Governed - Building a Global Database for Current Models of Urban Governance*.
13 Clark y Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*.
14 Kantor y Nelles, «Global City Region Governance and Multicentered Development».
15 Clark, Moir, y Moonen, «Underpowered Cities».
16 Toda la información sobre la red de Metrópolis está disponible en esta dirección:https://www.metropolis.org/es
17 Más información sobre la última reunión preparatoria de ciudades (*PrepCity*) está disponible en línea :https://www.metropolis.org/es news/2016/05/05/2758 y en particular su Informe Final (*Final Prepcity Report)*
18 Conferencia Temática para Hábitat III, «Impulsando la Cooperación Metropolitana para el Desarrollo Urbano Sostenible», *Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas*, 7 de octubre de 2015, https://www.habitat3.org/file/511152/view/557811.
19 OCDE, *Cities for Citizens*.
20 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
21 La Ley Federal 13.089, conocida como el Estatuto Metropolitano (en inglés *Metropolis Statute*), establece requerimientos para la concreción de regiones metropolitanas —incluyendo la obligación de formular un plan de desarrollo urbano integrado (PDUI), sin definir de forma clara los criterios funcionales para la identificación de las áreas metropolitanas. Todas las áreas metropolitanas han de aprobar sus respectivos PDUI en un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley Federal. Véase también Campanaro, Klink, y Freire, *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*; Compans, «Metropolitan Ungovernability».
22 OCDE, «Revitalizing Chile's Urban Governance Architecture».
23 OCDE, *The Metropolitan Century*. Paris, Ediciones OCDE, 2015.
24 La encuesta de la OCDE sobre gobernanza metropolitana (*OECD Metropolitan Governance Survey*) cubre 263 áreas metropolitanas de la OCDE con población superior a 500.000 habitantes. Se distinguen cuatro tipologías principales: coordinación informal/flexible 52%; autoridades intermunicipales 24%; autoridades supramunicipales 16%; estatus especial de «ciudades metropolitanas» 8%. También describe 4 modelos: (1) gobierno metropolitano/regional; (2) autoridad metropolitana/regional de abajo hacia arriba; (3) gobierno consolidado/fusionado; y (4) gobernanza fragmentada con algún tipo de coordinación entre gobiernos locales.
25 Como advertencia, cabría señalar que algunas ciudades, aunque pertenecen a este modelo de organización, no son formalmente designadas como ciudades metropolitanas o federales «especiales». Siguen siendo los gobiernos convencionales de toda la ciudad los que abarcan, sin embargo, las funciones de todo el área metropolitana.
26 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
27 Poiret, «La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada)», 509; Fox y Gurley, «Will Consolidation Improve Sub-National Governments?».
28 Slack y Côté, «Comparative Urban Governance; Town, Project Auckland». Una variante de este patrón lo constituye el modelo de «agencias para fines especiales». Algunas áreas metropolitanas dependen de «vehículos para fines especiales» para administrar funciones clave de infraestructura, de regeneración y de reinversión de manera más efectiva (por ejemplo, «distritos especiales» en Estados Unidos proporcionan servicios compartidos en los límites municipales o de los condados).
29 Abbott, *Collaborative Governance and Metropolitan Planning in South-East Queensland 1990-2010*.
30 Kirkland, «Paris's Future Governance – An Interview with Pierre Mansat». En este se incorporan los tres departamentos circundantes y un total de 126 municipalidades, cubriendo el área de la aglomeración central de la región metropolitana de Île-de-France.
31 *Métropole du Grand Paris: mission de préfiguration, 2015*, www.prefig-metropolegrandparis.fr/ [consultado el 19/octubre/2015]; Île de France, « Schéma directeur de la Région », 2015, www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region [consultado el 13/octubre/2015].
32 Slack y Côté, «Comparative Urban Governance».
33 Este modelo aporta solidez y eficiencia para coordinar la gestión del crecimiento especial y económico, pero limita la capacidad y los recursos presupuestarios de los gobiernos locales. Maldonado, «Metropolitan Government and Development Strategies in Madrid».
34 Andersson, «Metropolitan Governance and Finance»; African Development Bank Group, *AfDB Approves USD 141.71 Million for the Dar Es Salaam Bus Rapid Transit System Project*.
35 Slack y Côté, «Comparative Urban Governance».
36 OCDE, *Governing the City*.
37 Salet y Savini, «The Political Governance of Urban Peripheries».
38 Gjertsen, «Legitimacy in Interlocal Partnerships».
39 Trent, *The Merger Delusion*.
40 Centre for Human Settlements, «Montréal: Amalgamation to Consortiation».

41 Boudreau, «Penser La Ville-Région».
42 Halais, «In the Montréal Area, 82 Municipalities Begin to Think and Act as One».
43 CGLU y Global Taskforce of Local and Regional Governments, *Financing Urban and Local Development: The Missing Link in Sustainable Development Finance*, 3; Dollery, Kortt, y Grant, «A Normative Model for Local Government De-Amalgamation in Australia»; Meloche y Vaillancourt, «Public Finance in Montréal».
44 Pfeiffer y Krakau, *Urban Development and Metropolitan Governance*; ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*.
45 Meite, «Gouvernance du transport urbain et mobilité durable dans le district d'Abidjan (Côte d'Ivoire)».
46 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
47 Ritmanic, «A la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III», intervención recogida en *Ibid*.
48 Vanier, «La Métropolisation Ou La Fin Annoncée Des Territoires?».
49 Más información disponible en estas direcciones: https://www.uclg.org/es/organizacion/estructura/comisiones-grupos-de-trabajo/ciudades-de-periferia sobre ciudades periféricas, y http://www.nanterre.fr/175-falp.htm sobre la red FALP.
50 Para más información, visítese http://www.nanterre.fr/175-falp.htm.
51 La declaración está disponible en la siguiente dirección:https://www.uclg.org/es/media/noticias/la-comisi%C3%B3n-de-ciudades-de-periferia-lanza-un-estudio-mundial-sobre-regiones.
52 Bhatkal, Avis, y Nicolai, «Towards a Better Life?».
53 ONU-Hábitat, *Financing Sustainable Urban Development*.
54 Muwonge y Ebel, «Intergovernmental Finances in a Decentralised World»; en Farvacque-Vitković, y Kopanyi, *Municipal Finances*, 1.
55 Égert y Blöchliger, «Decentralisation and Economic Growth, Part 2».
56 Bahl, Linn, y Wetzel, «Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World», 6.
57 En India, por ejemplo, los Estados de Rajasthan y Haryana abolieron los impuestos a la propiedad sin consultar previamente a los gobiernos locales, y sin proporcionar fuentes alternativas de recursos. Véase Rao y Bird, «Urban Governance and Finance in India».
58 Muwonge y Ebel, «Intergovernmental Finances in a Decentralised World», 5; en Farvacque-Vitković y Kopanyi, *Municipal Finances*.
59 Zimmermann, «Net Fiscal Flows and the Size of Cities»; City of London Corporation, «Economic Development Research Programme. Review of 2014».
60 Wong y Jiang, «Billion-Dollar Dividend Plan to Help Pay for Third Runway at Hong Kong Airport».
61 Para más información, véase: http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy (adherido el 31 de mayo de 2016).
62 Véase sobre esta cuestión Paice, «Lagos Proves Africa's Property Tax Potential»; de Gramont, «Governing Lagos».
63 Bahl, Linn, y Wetzel, «Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World».
64 *Ibid*., 15.
65 Bahl, Linn, y Wetzel, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*.
66 Nótese, sin embargo, que esto es difícilmente aplicable en contextos de limitada autonomía política y fiscal, donde los mecanismos de nivelación son generalmente aplicados por el Estado a través de transferencias adicionales hacia los municipios menos dotados.
67 Hamilton, *Governing Metropolitan Areas*.
68 OCDE, *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*.
69 Kwon, «The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities' Fiscal Capacity».
70 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*. Extracto de una entrevista realizada a Trevor Fowler, Director general de la Ciudad de Johannesburgo, y conducida por Cyprien Butin.
71 (Traducción libre del Editor: «En el pasado, los mecanismos más sólidos de captura del valor del suelo en los países desarrollados han sido distorsionados en gran medida por la capacidad explosiva del sistema bancario de crear dinero en busca de ganancias especulativas impulsadas por restricciones en la disponibilidad del suelo, o por pobres decisiones reguladoras del suelo. (...) Una aceleración de la financiarización del desarrollo económico urbano sustentada por procesos de captura del valor del suelo constituye, en última instancia, una seria amenaza para el desarrollo sostenible por la mala asignación de escasos factores productivos y recursos». Leanza, en Gorelick, *Funding Capital-Intensive Urban Projects*.
72 Allen, «Development Securities Lands TfL Housing Deal».
73 Lorrain, «Governing Shangai: Modernising a Local State».
74 Jomo et al., «Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?».
75 *Ibid*.; CGLU, *Basic Services for All in an Urbanizing World*.
76 FMDV, *Resolutions Europe. Local Innovations to Finance Cities and Regions*.
77 Gorelick, *Funding Capital-Intensive Urban Projects*.
78 Compans, «Metropolitan Ungovernability»; Aulich, Sansom, y McKinlay, «A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia».
79 Slack y Côté, *Comparative Urban Governance*, 17.
80 Savini, Majoor y Salet, «Urban Peripheries».
81 Métro, «Avant-Propos: Paris 2013, Manifeste Rétroactif Pour La Construction Métropolitaine».
82 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
83 Para más información, véase: http://transparencia.amb.cat/es/home.
84 Una parte importante de esta subsección está basada en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
85 Rui, «Démocratie Participative».
86 Más información disponible en línea en esta dirección: https://www.oidp.net/es/.
87 Bacqué, Rey, y Sintomer, *Gestion de Proximité et Démocratie Participative*; Blondiaux, «La délibération, norme de l'action publique contemporaine?».
88 ONU-Hábitat, *Gender Responsive Urban Legislation, Land and Governance*.
89 ONU-Hábitat, *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*.
90 *MIT Center for Civic Media*, disponible en línea en esta dirección: https://civic.mit.edu.
91 Frost y Sullivan, «Strategic Opportunity Analysis of the Global Smart City Market».

92 Govela, «City Changer Labs and Digital Civics».
93 Más información disponible en el sitio web del programa: http://senseable.mit.edu.
94 Más información disponible en el sitio web de la iniciativa: https://www.citilab.eu/.
95 Más información disponible en el sitio web de la empresa: http://www.22barcelona.com/index.php?lang=es.
96 La información general sobre el programa está disponible en el sitio web: http://www.africancentreforcities.net/programme/m istra-urban-futures/citylab/.
97 Healthy Cities CityLab: http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/citylab/healthy-cities-2/ .
98 Urban Violence, Safety and Governance CityLab: http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/citylab/urban-violence-safety-governance/.
99 Sustainable Human Settlements CityLab: http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/cityl ab/sustainable-human-settlements/.
100 La plataforma está disponible en esta dirección: http://labcd.mx/el-laboratorio/.
101 La plataforma de gobierno abierto está disponible en esta dirección: http://www.gobiernoabierto.cdmx.gob.mx/sigdata/index.php/Publicacion/index. La ciudad de Buenos Aires ha desarrollado un programa similar, *Gobierno Abierto*, para impulsar la participación, la recolección de datos y el uso en planificación inclusiva y ascendente (*bottom-up*): http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/gobiernoabierto.
102 Más información sobre este tipo de acción específica está disponible en esta dirección: http://labcd.mx/provocaciones/.
103 Bacqué, Rey, y Sintomer, *Gestion de Proximité et Démocratie Participative*.
104 Más información disponible en: http://www.facebook.com/digitalcivix/.
105 Zérah, «Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai».
106 Ghertner, «Gentrifying the State, Gentrifying Participation».
107 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
108 *Ibid*.; Lama-Rewal, «La démocratie locale dans les métropoles indiennes».
109 Cabannes, «Les budgets participatifs en Amérique latine».
110 Nez, «Le budget participatif: un outil de justice sociale?». Los presupuestos participativos han ayudado normalmente a redistribuir los recursos públicos a aquellos sectores con mayores necesidades y urgencias (por ejemplo escuelas, tratamiento de residuos, pavimentación de calles), o hacia inversiones que los gobiernos no han considerado inicialmente como una prioridad.
111 Langelier, «Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?».
112 Información facilitada por Deise Martins, Secretaria de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Ciudad de Canoas. Véase también Allegretti et al., «More Inclusive Cities and Territories».
113 *Ibid*. El Gabinete Digital en Rio Grande do Sul, por ejemplo, hizo participar a más de un millón de personas cada año entre 2011 y 2014. Las actividades del presupuesto participativo de Nueva York ha organizado numerosas reuniones de distrito.
114 Más información sobre el programa *La Voz de los Alcaldes*, el ejemplo de Seúl, y las actividades de Metrópolis están disponibles en línea: https://www.metropolis.org/es/la-voz-de-los-alcaldes.
115 Allegretti et al., *More Inclusive Cities and Territories*. eThekwini (Durban) y Johannesburgo, por ejemplo, han aplicado la experiencia de muchas otras ciudades en sus respectivas consultas ciudadanas sobre el desarrollo de planificación integrada. Véase también Cabannes, «Les budgets participatifs en Amérique latine»; Stoeber, *Une Révolution Douce*.
116 Allegretti et al., «More Inclusive Cities and Territories»; EIP-SCC, «Principles and Enablers for Citizen Engagement».
117 La mayor parte de esta subsección está basada en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
118 Bacqué y Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. En la actualidad, se han integrado aproximadamente unas 30 «mesas» en la Coalición de Mesas Barriales de Montreal (en inglés *Montréal's Coalition of Neighbourhood Tables*), y ahora están reconocidas y financiadas por la Ciudad de Montreal, la *Fondation Centraide du Grand Montréal*, y la Oficina de Salud Pública de la Agencia de Salud y Servicios Sociales de Montreal. Véase también: *Initiative Montréalaise de Soutien Au Développement Social Local*.
119 Más información disponible en línea en: http://blog.shadowministryofhousing.org/
120 Cités, Territoires, Gouvernance, *Populaire, Précaire?*
121 Más información disponible en línea en: http://www.joziatwork.org.za/about/ .
122 Satterthwaite y Mitlin, *Reducing Urban Poverty in the Global South*.
123 Smith et al., «The Missing Link: Immigrant Integration, Innovation and Skills Underutilization in Vancouver»; en Bradford y Bramwell, *Governing Urban Economies*, 263.
124 Más información disponible en los siguientes sitios web: https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/London_2010_es_final_0.pdf; https://www.london.gov.uk/what-we-do/communities/access-and-equality; y https://www.london.gov.uk/WHAT-WE-DO/communities.
125 Maytree Foundation y Cities of Migration, *Good Ideas from Successful Cities*.
126 Más información disponible en línea en: https://ec.europa.eu/futurium/en/content/eurocities-report-refugee-reception-and-integration-cities.
127 ONU-Hábitat, *Issue Paper on Local Economic Development*, 12.
128 Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning*.
129 Ministry of Lands, Housing and Human Settlements Development, *Dar Es Salaam Masterplan, 2012-2032*.
130 Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning*.
131 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
132 La Ley 16050/14 está disponible en línea en el Diario Oficial de la *Prefeitura* de Sao Paulo: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf.
133 Más información sobre el plan maestro está disponible en esta dirección: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/master-plan/.
134 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
135 Barthel, Deboulet, y Pappalardo, *Le «Caire 2050»: l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain*.
136 Citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*; Semmoud, ««Clair-obscur» de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger».
137 Citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*. Van Hamme y Van Criekingen, «Compétitivité économique et question sociale».
138 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[139] Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning*.
[140] Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*.
[141] *Ibid*.
[142] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[143] Ghorra-Gobin, «De la métropolisation».
[144] UNCTAD, *Reforming International Investment Governance*; UNCTAD, *Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*.
[145] Clark y Moonen, *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*.
[146] Sassen, *The Global City*; Veltz, *Mondialisation, villes et territoires,* citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[147] Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*.
[148] Gordon, *Ambition, Human Capital Acquisition and the Metropolitan Escalator*; Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[149] Clark y Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*.
[150] Meijers, Burger, y Hoogerbrugge, «Borrowing Size in Networks of Cities».
[151] Duranton, *Agglomeration Effects in Colombia*; Chauvin, Glaeser, y Tobio, «Urban Economics in the US and India»; Combes, Démurger, y Li, «Migration Externalities in Chinese Cities»; Combes y Gobillon, «The Empirics of Agglomeration»; Duranton, Henderson, y Strange, *Handbook of Regional and Urban Economics*; Brenner y Duschl, «Patterns, Processes and Causes of Economic Growth»; Martin, «Rebalancing the Spatial Economy».
[152] Turok, «The Urbanization/Development Nexus in the BRICS»; OCDE, *Promoting Growth in All Regions*; Kemeny y Storper, *Is Specialization Good for Regional Economic Development?*
[153] Savini, Majoor, y Salet, «Urban Peripheries».
[154] OCDE, *Regions at a Glance 2016,* p.134.
[155] Cortright, «Surging City Center Job Growth».
[156] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[157] Dijkstra, Garcilazo, y McCann, *The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities*; Guironnet y Halbert, *The Financialization of Urban Development Projects*, en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[158] Saskia Sassen, « Who Owns Our Cities – and Why This Urban Takeover Should Concern Us All », *The Guardian*, 24 noviembre 2015; UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*; Cushman et Wakefield, *Winning in Growth in Cities 2015-2016.*
[159] Leanza y Carbonaro, «Socially Inclusive Urban Transformation after the Great Recession».
[160] OCDE, *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*.
[161] Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*.
[162] OCDE, *Regions at a Glance 2016*.
[163] Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*.
[164] OCDE, *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*.
[165] Parilla, Leal Trujillo, y Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery.*
[166] Esta sección está basada en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[167] Renard, «La ville saisie par la finance».
[168] Lorrain, «La main discrète».
[169] Graham y Marvin, *Splintering Urbanism*.
[170] Gobillon, Selod, y Zenou, «The Mechanisms of Spatial Mismatch».
[171] Barthel, Deboulet, y Pappalardo, *Le «Caire 2050»: l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain*.
[172] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[173] Esto puede ocurrir especialmente en naciones centralizadas, donde el poder político y financiero está concentrado en grandes ciudades capitales, como pueda ser Londres —véase, por ejemplo, Martin et al., *Spatially Rebalancing the UK Economy.*
[174] London Finance Commission, *Raising the Capital*; Tateno, «Tokyo Gov. Masuzoe to Face Crunch Time Later This Year».
[175] Allmendinger y Haughton, «Post-Political Spatial Planning in England»; Gertler et al., «Attracting and Retaining Talent»; Rosentraub y Joo, «Revitalizing Cities».
[176] Clark, *Business-Friendly and Investment-Ready Cities*.
[177] Storper et al., *The Rise and Fall of Urban Economies*.
[178] World Economic Forum, *The Competitiveness of Cities*.
[179] Bramwell, «The Politics of Coalition Building in a Deindustrialising City: Linkages, Leadership, and Agendas in Hamilton»; McGranahan, Turok, y Martine, «Could a More Positive Approach to Urbanisation in the BRICS Have Facilitated Both Economic Growth and Social Inclusion?».
[180] OCDE, *Delivering Local Development*.
[181] GIZ GmbH y Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries*.
[182] OCDE, *Delivering Local Development*.
[183] OCDE, *The OECD Innovation Strategy*; McCann y Ortega-Argiles, «Modern Regional Innovation Policy».
[184] Leanza y Carbonaro, *Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession*.
[185] Katz y Bradley, *The Metropolitan Revolution*.
[186] La Iniciativa de Ciudades Mundiales (en inglés *The Global Cities Initiative*), fue iniciada por la *Brookings Institution* y *JPMorgan Chase*, con una duración de 5 años, que tenía el objetivo de ayudar a los líderes de 28 áreas metropolitanas de Estados Unidos a reorientar sus economías hacia una mayor participación en los mercados mundiales. Más información disponible en línea en: http://www.brookings.edu/about/projects/global-cities.
[187] McDearman y Donahue, *The 10 Lessons from Global Trade and Investment Planning in U.S. Metro Areas*.
[188] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines.*
[189] Choe y Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century, Cluster-Based Local Economic Development.*

190 McCann y Ortega-Argiles, «Modern Regional Innovation Policy».
191 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*; Laborey, *Mainmise sur les villes*; Didier, Peyroux, y Morange, «The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town».
192 McCann y Ortega-Argiles, «Modern Regional Innovation Policy».
193 National Association of Regional Councils y MZ Strategies, *Planning for Regional Competitiveness*.
194 Rothwell, «What Colleges Do for Local Economies».
195 Liu, Cao, y Xing, «A Tale of Two Cities in Regional Entrepreneurial Policymaking».
196 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
197 Peeters, Matheson, y Szymanski, «Tourism and the 2010 World Cup», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
198 Gonçalves, «Une discipline olympique?»; Braathen, «Settlement Stories II. Communities' Responses», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
199 OCDE, *Delivering Local Development: New Growth and Investment Strategies*.
200 Castro Teixeira y Barros, «Local Municipalities' Involvement in Promoting the Internationalisation of SMEs».
201 Weizhen, «SBF Calls for a Single Consolidated Agency for SMEs»; DBS Treasures, *Singapore Restructuring Entering Second Phase*; Perdomo, Alvarez, y Urbano, «Analyzing a Successful Incubator Business Model».
202 Gardiner et al., «Local Long-Run Growth Evolutions across Britain».
203 McCann y Ortega-Argilés, «Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy».
204 Beaufils, «Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville?» en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
205 Nobis, «Comprendre L'économie Collaborative», en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
206 Más información disponible en esta dirección: http://www.shareable.net/blog/sharing-city-seoul-a-model-for-the-world.
207 Más información en el informe completo realizado por *One Earth*, en colaboración con la *Urban Sustainable Directors Network*: http://www.localgovsharingecon.com/uploads/2/1/3/3/21333498/localgovsharingecon_report_full_oct2015.pdf.
208 DuPois y Rainwater, *Shifting Perceptions of Collaborative Consumption*.
209 Borzaga y Galera, *The Potential of the Social Economy for Local Development in Africa*, 15.
210 Demoustier et al., *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*.
211 Pereira Morais, *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean*.
212 Demoustier et al., *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*.
213 Borzaga y Galera, *The Potential of the Social Economy for Local Development in Africa*.
214 Vanek et al., «Statistics on the Informal Economy».
215 Herrera et al., «Informal Sector and Informal Employment».
216 Chen, «Inclusive Cities and the Urban Working Poor».
217 International Labour Organization, *Women and Men in the Informal Economy*.
218 Nyangoro y Lubaale, *Informal Economy Monitoring Study*.
219 Véase, para más información, también el informe realizado por Mkhize, Dube, y Skinner, *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean*.
220 Chen, «The Informal Economy».
221 Clark, Huxley, y Mountford, *Organising Local Economic Development*.
222 GIZ GmbH y Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries*, Bonn, GIZ, 2015.
223 Chen, Feiock, y Hsieh, «Regional Partnerships and Metropolitan Economic Development».
224 Paris Region Entreprises, «Lancement Opérationnel de L'agence Paris Region Entreprises».
225 Department of Economic Development and Tourism of Western Cape, *Annual Performance Plan 2014/15*; Borraine, *Building Effective Partnerships for Inclusive Growth*.
226 Clark, Huxley, y Mountford, *Organising Local Economic Development*.
227 Más información disponible en el sitio web de la institución: http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/.
228 Más información disponible en línea en esta dirección: http://www.unglobalcompact.org.
228 Boogers, «Pulling the Strings».
230 OCDE, *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*.
231 Samans et al., *Inclusive Growth Report 2015*.
232 Lo que se describe a continuación en esta sección forma parte de Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
233 *Ibid*.
234 Halbert, *L'avantage Métropolitain*.
235 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
236 *Ibid*.
237 *Ibid*.
238 Galimberti, «Des Variétés de Régulation de La Ville Compétitive», extraído de Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
239 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
240 Una parte importante de esta subsección está extraída de *Ibid*.
241 Sassen, «L'archipel Des Villes Globales».
242 Lorrain, «La main discrète».
243 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
244 Coppola, «A Cleveland Model?», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
245 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*.

[246] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[247] C40 Cities, *Potential for Climate Action*.

[248] Para más información, véase: http://www.metropolis.org/es.

[249] La inversión directa en infraestructuras de bajo nivel de emisiones y resilientes debería, al mismo tiempo, formar parte de la planificación de las ciudades y ser atractiva para los inversores externos. Las ciudades deberían ser capaces de poner «precio» a sus externalidades climáticas, es decir, de asignar un presupuesto de acuerdo con la sostenibilidad climática de sus políticas y de sus resultados— con la ayuda selectiva de donantes e inversores (véase Cities Climate Finance Leadership Alliance, *The State of City Climate Finance 2015*). Las finanzas de bonos climáticos ha crecido significativamente entre las economías desarrolladas, especialmente en los países del norte de Europa, pero esta tendencia hacia las redes colaborativas también se han extendido a África, América Latina y el Caribe, —especialmente en proyectos e iniciativas relacionadas con la energía y la agricultura. Los principios, normas y criterios para la financiación de bonos verdes están disponibles en línea en esta dirección: http://www.icmagroup.org/Regulatory-Policy-and-Market-Practice/green-bonds/green-bond-principles/. Según *Ibid*., 48—49, la emisión corporativa de bonos verdes en 2015, hasta julio, representó en total aproximadamente 600 mil millones de dólares, por encima de los 95 mil millones de dólares de 2014.

[250] Cities Climate Finance Leadership Alliance, *The State of City Climate Finance 2015*, 14.

[251] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[252] Boissonade, «La ville durable controversée», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[253] The German Advisory Council on Global Change (2016) amplía aún más estos conceptos en su contribución al debate de Hábitat III.

[254] En Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*, inspirado por los trabajos de Theys, «Le développement durable face à sa crise»; Genestier y Jacquenod-Desforges, «Le développement durable»; Willemez, «De la cause de l'environnement à l'urgence écologique».

[255] Emile Barrau et al., *Territoires Urbains Durables et Adaptation Aux Changements Climatiques*; Quensière et al., *Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique*; *World Summit Climate and Territories towards the COP21*, citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[256] Zambrano-Barragán et al., «Quito's Climate Change Strategy».

[257] Emile Barrau et al., «Territoires Urbains Durables et Adaptation Aux Changements Climatiques»; Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[258] Global Commission on the Economy and Climate, *Better Growth, Better Climate*, 2014, capítulo 2, p. 17.

[259] Silvère Tribout, «Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable», en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[260] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[261] C40 Cities, *C40*.

[262] C40 Cities, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*.

[263] Véase por ejemplo: ONU-Hábitat, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility*; Catherine Morency, *Mobilité durable*; International Transport Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega-Cities*. Algunos de los siguientes ejemplos han sido extraídos de Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[264] International Transport Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega-Cities*.

[265] Deng y Nelson, «Recent Developments in Bus Rapid Transit»; Munoz-Raskin, «Walking Accessibility to Bus Rapid Transit»; Lindau, Hidalgo, y Facchini, «Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit».

[266] Pinel, «Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman»; Allen, *An Integrated Approach to Public Transport, Tehran, Islamic Republic of Iran*, en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[267] The Economist, «Sub-Saharan Africa Gets Its First Metro».

[268] Hamman, «La mobilité dans la «ville durable»».

[269] GIZ GmbH, *TRANSPeru*.

[270] International Relations Department of the City of Paris, *Adapt. Curb. Engage. 21 Solutions to Protect Our Planet*. Fueron instaladas más de 400 estaciones de carga; los vehículos eléctricos se benefician de aparcamiento gratuito y de los carriles reservados, y están sujetos a ventajas fiscales.

[271] En la última década, han accedido al centro de la ciudad de Londres alrededor de un 30% menos de vehículos, y un 20% menos en Lyon.

[272] Yakarta, por ejemplo, lleva organizando «días libres» de automóviles desde 2014 para impulsar la concienciación ambiental.

[273] Olivier Truc, «Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente».

[274] En Copenhague (Dinamarca), sólo en una cuarta parte de los desplazamientos se usa un automóvil para ir al trabajo: el 36% de los desplazamientos al trabajo o a la escuela se realizan en bicicleta (la meta para el 2015 es incrementarla por encima del 50%). Para el 2025, la ciudad quiere que el 75% de los desplazamientos se hagan a pie, en bicicleta o en transporte público. En cuanto a las formas de acceso, Montreal (Canadá) combina sistemas de pago y gratuitos, pero muchas ciudades han desarrollado sistemas de pago, y requieren el uso de una tarjeta bancaria (por ejemplo, *Vélib* en París, *Youbike* en Taipei).

[275] CO21, «21 Solutions to Protect Our Shared Planet», *op. cit.*

[276] Más información sobre el instituto está disponible en línea en esta dirección: http://seoulmiti.org/ .

[277] La documentación sobre los casos de estudio y las presentaciones aportadas durante el taller están disponibles en línea: http://www.metropolis.org/agenda/urban-transportation-policy-training.

[278] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*. Algunos de los siguientes ejemplos están extraídos de este documento.

[279] PNUE y Sustainable Buildings and Climate Initiative, *Buildings and Climate Change*; Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[280] La Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética es la última pieza de un paquete legislativo que incluye normativa sobre eco-diseño, etiquetado y rendimiento energético de un edificio, y enmarca la eficiencia energética en el contexto más amplio de la estrategia de reducción de emisiones y sostenibilidad a largo plazo de Europa, y objetivos para 2020, 2030 y 2050. La directiva está dirigida a edificios de propiedad o de uso público, así como otros nuevos. Los planes para extender este instrumento regulatorio a la vivienda privada y las empresas todavía están en una etapa embrionaria. El texto final de la Directiva fue el resultado de amplias negociaciones entre la Comisión Europea (quién propuso la normativa marco), el Parlamento Europeo (que preservó ciertos aspectos orientados hacia el consumidor) y los Estados miembros, reacios a renunciar a cualquier competencia en este ámbito (Véase Maltby, *European Union Energy Policy Integration*.

[281] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, 13.

[282] City of Cape Town, *Cape Town. State of Energy 2015*.
[283] Más información disponible en el sitio web del *Centre de ressources pour les plans climat-energie territoriaux* de la municipalidad de París: http://www.territoires-climat.ademe.fr/ . Véase también Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[284] C40 Cities y ARUP, *Climate Action in Megacities 3.0*.
[285] City of Melbourne, *Public Lighting Strategy*.
[286] Joseph, *Megacity Mexico*.
[287] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[288] *Ibid*.
[289] Loubière, «Grand Paris #Climat. Démonstrations territoriales».
[290] ONU-Hábitat, *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*.
[291] Environment for Development (2015) *putting a value to urban green spaces*. Publicado el 7 abril, 2015, disponible en: http://www.efdinitiative.org/news/archive/putting-value-urban-green-spaces.
[292] UN Habitat (2016) Thematic Meeting on Public Spaces, Barcelona Declaration (https://www.habitat3.org/bitcache/975978dd84142429842 5c84df671171ca467a70f?vid=576593&disposition=inline&op=view).
[293] La estadística oficial de la UE está disponible en línea en el sitio web de Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ Greenhouse_gas_emission_statistics.
[294] PNUE, *Towards a Green Economy*.
[295] Más información disponible en: http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/produire-energie-propre-a-partir-de-dechets.
[296] Philipp Rode y Graham Floater, *Going Green. How Cities Are Leading the next Economy*.
[297] Cf. *GOLD III*; *Metro Vancouver* (http://www.metrovancouver.org/).
[298] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[299] Véase GOLD III ; Metro Vancouver (http://www.metrovancouver.org/).
[300] Associated Press, *San Francisco's Fight to Counter Climate Change,* ejemplo tomado de Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[301] Más información en: http://www.economiecirculaire.org/. Véase también Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[302] Véanse también los debates en la conferencia del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (en inglés Committee on World Food Security) de 2016, *Urbanization and Rural Transformation: Implications for Food Security and Nutrition*, disponible en línea en: http://www.fao.org/fsnforum/es/activities/discussions/urbanization-rural-transformation.
[303] Véase la entrevista a Mónica Fein, Alcaldesa de Rosario, en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[304] Mougeot, *Agropolis*; De Zeeuw, Van Veenhuizen, y Dubbeling, «The Role of Urban Agriculture in Building Resilient Cities in Developing Countries»; Redwood, *Agriculture in Urban Planning*. Este caso de estudio está en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[305] Una parte importante de esta subsección está basada en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[306] Souchaud y Prévôt-Schapira, «Introduction».
[307] Denis, «Du village au Caire, au village comme au Caire»; Sims, *Egypt's Desert Dreams*, desarrollado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[308] Sims y Abu-Lughod, *Understanding Cairo*; Barthel, «Relire le Grand Caire au miroir de la densité».
[309] *The New Climate Economy Report, Better Growth, Better Climate*, 2014, capítulo 2, p. 14.
[310] Para análisis que apoyan la densificación: OCDE, *Compact City Policies*; ONU-Hábitat, *Urban Patterns for a Green Economy* (Traducción libre del Editor: «Concentrar a tanta gente en espacios densos, interactivos y compartidos ha proporcionado históricamente ventajas diferenciadas, es decir, ventajas de aglomeración. A través de la aglomeración, las ciudades tienen el poder de innovar, generar riqueza, mejorar la calidad de vida y acomodar a más personas dentro de una huella más pequeña y con un menor uso de recursos per cápita y emisiones que cualquier otro patrón de asentamiento»); Darley, Zunino, y Palisse, *Comment encourager l'intensification urbaine?*.
[311] Philipp Rode y Graham Floater, *Going Green. How Cities Are Leading the next Economy*.
[312] Souchaud y Prévôt-Schapira, «Introduction».
[313] Vega Centeno y Lafosse, «La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[314] Véase Carl Gaigné, Stéphane Riou y Jacques-François Thisse, «Are Compact Cities Environmentally Friendly?», Journal of Urban Economics, vol. 72, nº 2-3, septiembre 2012, p. 123-136.
[315] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[316] Benali, «La densification urbaine dans le quartier Vanier».
[317] Esta sección está basada parcialmente en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[318] Este programa se ha convertido en una herramienta para abordar patrones de desarrollo excluyentes que tienden a empujar a los más vulnerables a los bordes de la vida económica, social y política de las ciudades. Véase Patino, *Building Resilient and Safe Communities against Poverty and Disaster*.
[319] Considérese también el caso de Nueva York, donde está creciendo el riesgo de inundación. Véanse, en este sentido, Doyle Rice, «New York City Flood Risk Rising due to Climate Change»; Justin Worland, «Why New York City Will Be Flooded More Often».
[320] UN *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, disponible en línea en: http://www.unisdr.org/we/coordinate/ sendai-framework.
[321] Yvette Veyret y Bernard Chocat, «Les Mégapoles Face Aux Risques et Aux Catastrophes Naturelles», desarrollado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[322] Céline Pierdet, «La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques», *Climatologie*, número especial, mayo 2012, p. 83-108.
[323] Veyret y Chocat, «Les Mégapoles Face Aux Risques et Aux Catastrophes Naturelles» En este sentido, argumentan que la vulnerabilidad al riesgo climático se ha convertido en un indicador sobre la desigualdad socioeconómica.
[324] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.
[325] La Organización Mundial de la Salud (OMS) creó una base de datos sobre la infección por Ebola, los datos están todavía disponibles en línea en esta dirección: http://apps.who.int/gho/data/view.ebola-sitrep.ebola-summary-latest?lang=en/ .

[326] Lieberman, «Can a New 'Global Alliance' Rethink Disaster Response in Cities?».

[327] Las áreas metropolitanas con mayor índice de homicidios, con algunas excepciones, se localizan en América del Norte, América Central y América del Sur, que en conjunto contienen 45 de las 50 áreas metropolitanas más peligrosas del mundo, según el indicador de tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes. Para obtener más datos y detalles, véase Sterbenz y Engel, «The 50 Most Violent Cities In The World».

[328] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[329] Gracia et al., *Villes et Atténuation Du Changement Climatique*.

[330] UNISDR y CUDRR+R, 2016. Local Government Capabilities for the Implementation of the Sendai Framework for DRR, UNISDR (en proceso).

[331] Bhat et al., «Addressing Flooding in the City of Surat beyond Its Boundaries»; Ghosh, *Urban Environment Management*. A study on post-plague initiatives by the Surat Municipal Corporation, Institute of Social Sciences, Delhi, está disponible en línea en esta dirección: http://www.globenet.org/preceup/pages/ang/chapitre/capitali/cas/indsurat.htm.

[332] Desarrollado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines* a partir de las fuentes siguientes: Agence Française de Développement, *Question de Développement n°18 |* «Adaptation Au Changement Climatique Dans Les Villes»; Taylor, Cartwright, y Sutherland, «Institutional Pathways for Local Climate Adaptation»; Launay y O'Riordan, *Sistematización de Experiencias Sobre Mitigación Y Adaptación Al Cambio Climático En Once Ciudades de Colombia*; Dodman et al., *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities*. Para el Norte Global, véase también Beucher, «La gestion des inondations en Angleterre».

[333] Una iniciativa como *100 Resilient Cities* (100 Ciudades Resilientes) financiada por la Fundación Rockefeller con la ayuda de la consultora Arup, ha desarrollado un marco de acción para la resiliencia urbana que se basa en doce indicadores sociales, económicos y estructurales de resiliencia y vulnerabilidad que van más allá de la naturaleza de los efectos causados por el cambio climático. La acción tiene como objetivo identificar las fortalezas y debilidades inherentes y sistémicas que dan forma a la respuesta de una ciudad ante los desafíos de sostenibilidad a largo plazo. El documento marco sobre los indicadores está disponible en línea en esta dirección: https://assets.rockefellerfoundation.org/app/uploads/20160105134829/100RC-City-Resilience-Framework.pdf. Esta iniciativa engloba, hasta la fecha, a 66 ciudades asociadas y una plataforma de cooperación establecida por 60 socios del sector público, privado y sin ánimo de lucro. La organización ha concluido otra ronda de debate y diseño de iniciativa que conducirá a la inclusión de un tercer grupo de ciudades en 2016.

[334] Los participantes en la conferencia dieron énfasis a «la importancia de adoptar un enfoque centrado en las personas para el desarrollo urbano» y abordar la desigualdad socioeconómica como un factor clave de vulnerabilidad y exposición al riesgo. Muchos de los 83 compromisos voluntarios suscritos a raíz de la Conferencia por actores internacionales giran en torno al fortalecimiento de la capacidad de las ciudades y de los asentamientos urbanos cuando se enfrentan a desafíos de riesgo y sostenibilidad. Véase el texto del *UN Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

[335] Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[336] Lucci, Bhatkal, y Khan, *Are We Underestimating Urban Poverty?*

[337] Naciones Unidas, *Issue Paper on Housing,* 2.

[338] Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25 (1), y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (UNGA A/Res/21/2200), adoptado en 1966 y que entró en vigor en 1976. Ambos documentos reconocen el derecho a un nivel de vida adecuado (Incluidos el alimento, la vivienda y el vestido) y el acceso a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la participación en la vida cultural (artículos 9, 11, 12, 13 y 15, respectivamente). Véase también el *Acuerdo de Estambul de ONU-Hábitat y la Agenda de Hábitat* (párrafo 61). Por el derecho al agua y al saneamiento, véase UN Resolution A/Res/64/292, 28 de julio de 2010.

[339] Una parte importante de esta subsección está basada en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[340] Yapi-Diahou, Brou-Koffi, y Koffi-Didia, «La production du sol à Abidjan: du monopole d'Etat au règne du privé»*;* Deboulet, «Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt», en Ababsa, Dupret y Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, p. 203-226.

[341] Datta, Hopkins, y Pain, *The Illegal City*.

[342] En relación a la exclusión de la población Beduina en Benin y Jordania, véase, Lavigne Delville, «La reforme fonciere rurale au Benin»; Dr. Omar Razzaz: *Why and How Property Matters to Planning.*

[343] Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, DgCID, Direction de la Coopération Internationale et du Développement, Agence Française de Développement, y GRET Comité Technique 'Foncier et Développement' (Paris), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud;* Jean-François Tribillon, «Rendre plus surs les droits fonciers urbains populaires en afrique de l'ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine», Montréal, 2012; Philippe LavigneDelville y Alain Durand-Lasserve, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du sud. Live blanc des acteurs français de la coopération*, AFD, 2009.

[344] Fernandes, *Regularization of Informal Settlements in Latin America*.

[345] Ababsa, «Public Policies towards Informal Settlements in Jordan».

[346] Una parte importante de esta subsección (excepto datos y declaraciones de Naciones Unidas) está basado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

[347] Mathivet, *La Terre Est À Nous! Pour La Fonction Sociale Du Logement et Du Foncier, Résistances et Alternatives*.

[348] Saskia Sassen, «Who Owns Our Cities», *The Guardian*, 24 noviembre 2015.

[349] UN-Habitat, *Urbanization and Development*.

[350] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda,* 17.

[351] David Dodge, «Right To The City-NYC's Policy Platform and Condo Conversion Campaign: Grassroots Visioning and Policies for the Future of New York City», *Les Cahiers d'architecture*, vol. 9, 2013, p. 265-282; Noémie Houard, «Le logement social en Europe: La fin d'une époque?», *Métropolitiques*, abril 2012; Ya Ping Wang «The Maturation of the Neo-Liberal Housing Market in Urban China», *Housing Studies*, vol. 27, n° 3, abril 2012.

[352] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*.

[353] Habitat III, *The Pretoria Declaration*.

[354] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*.

[355] Véase Agnès Deboulet y Christine Lelévrier, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014; Edward G. Goetz, «Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Citie», *Journal of Urban Affairs*, vol. 33, nº 3, 2011, p. 267-287.

[356] En Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*; Le Guirriec, *Habitat, Inégalités et Dignité*. Cuestiones similares han sido planteadas en el contexto de Rio de Janeiro, véase, por ejemplo el vídeo, *JO 2016: quel impact sur la physionomie de la ville de Rio*

de Janeiro?, publicado por el diario francés Le Monde y disponible en línea en esta dirección: http://www.lemonde.fr/jeux-olympiques-rio-2016/video/2016/05/05/jo-2016-quel-impact-sur-la-physionomie-de-la-ville-de-rio-de-janeiro_4914257_4910444.html. Véase también Toutain y Rachmuhl, «Evaluation et Impact Du Programme D'appui À La Réabsorption de L'habitat Insalubre et Des Bidonvilles Au Maroc».

357 Prévôt-Schapira, «Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence?» Para otros ejemplos véase Al Omran en Marruecos, Toki para Turquía, y el programa «One-million unit housing project» lanzado en 2005 en Egipto.

358 Deboulet, *Secure Land Tenure?*

359 Véase Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*. Fuentes: Braathen, «Settlement Stories II. Communities Responses»; AFP, «Une Décharge Transformée En Jardin»; Goulet, «Programme 'PMB'; Boonyabancha, Baan Mankong».

360 Carriou, Ratouis, y Sander, «Effervescences de L'habitat Alternatif».

361 Por ejemplo, en Quebec, Francia o Uruguay. Véase por ejemplo Folléas, «Les Coopératives de Logements En Uruguay»; Bouchard, «L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années»; Devaux, «De L'expérimentation À L'institutionnalisation».

362 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

363 Angotti, «La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires».

364 Attard, «Un logement foncièrement solidaire».

365 Krinsky, «Dix problèmes à résoudre pour un futur différent».

366 Dawance y Louey, «Le 'Community Land Trust' de Bruxelles».

367 Para más información, véase *La Voz de los Alcaldes,* https://www.metropolis.org/es/la-voz-de-los-alcaldes.

368 Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*; Gilbert, «The Return of the Slum».

369 Naciones Unidas, *Issue Paper on Housing*, 12.

370 Dupont, «The Dream of Delhi as a Global City», citado en Deboulet, Butin, y Demoulin, *Le Rôle des Aires Métropolitaines*.

371 Cazenave y Porier, «Propriétaires à tout prix»; Schijman, «Usages, pactes et passes du droit»; *ibid*.

372 Más información disponible en línea en esta dirección: http://www.unwater.org/topics/water-and-urbanization/en/ (visitada por última vez el 25 de mayo de 2016).

373 Pye y Dobbins, *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU*.

374 UN-DESA, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision.*

375 GOLD III, 2013, p. 208-209.

376 *Ibid*., 243.

377 Las «tarifas» son tasas pagadas por los usuarios de los servicios, los «impuestos» se refieren a los fondos canalizados a los servicios básicos por los gobiernos centrales, regionales y locales, y las «transferencias» se refieren a fondos de donantes internacionales y fundaciones benéficas. Las transferencias incluyen donaciones y préstamos en condiciones concesionarias, como los otorgados por el Banco Mundial, que incluyen un elemento de donación en forma de un tipo de interés subvencionado o un período de gracia.

378 Según el PNUD, para garantizar el derecho al agua, las tarifas no deberían exceder el 3% del ingreso familiar. En Europa en 2011, las tarifas representaban una pequeña proporción de los ingresos medios de los hogares (1,7% para el agua y 4,4% para la electricidad). Sin embargo, estos promedios tienden a ocultar una variación sustancial entre ciudades.

379 Una Directiva de la Comisión Europea también prohíbe la desconexión de la electricidad a «clientes vulnerables» en situaciones críticas. Existen algunas protecciones para el agua. Véase GOLD III el capítulo de «Europa».

380 Véase también el capítulo de «África», (GOLD III: Cada hogar pobre recibe los primeros 200 litros de agua por día y alrededor de 50-100 kWh al mes gratis. En 2012, el programa alcanzó al 86% de todos los hogares.

381 Véase también el capítulo de «Europa», en GOLD III.

382 Algunas instituciones internacionales critican las subvenciones, argumentando que «erosionan la gestión eficiente». Véase también Komives y Banco Mundial, *Water, Electricity, and the Poor*.

383 Foster y Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure*, 11. Esta política también es criticada en Eurasia y en algunos países de América Latina.

384 GOLD III, 2013, p. 209.

385 Jomo et al., *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?*

386 La Municipalidad de París y otros cuarenta municipios franceses más han decidido volver a municipalizar parte de los servicios de agua, al igual que habían hecho antes Budapest, Nápoles y varias ciudades de Alemania. Otros ejemplos son Kuala Lumpur (Malasia) y Manila (Filipinas). En África, se registraron casos de rescisión de contratos en Gambia, Malí, Chad y en ciudades como Nkonkobe (Sudáfrica) y Dar-es-Salaam (Tanzania). Más recientemente, en Marruecos, las demandas populares contra los operadores privados en el sector del agua aumentaron, debido principalmente al incremento de los precios sobre los usuarios finales. Sobre los principios que orientan parte del debate sobre la «re-municipalización», véase también Wollmann, *Public Services in European Countries Between Public/ Municipal and Private Sector Provision – and Reverse?*

387 Más información disponible en línea en esta dirección: https://client.lydec.ma/site/inmae.

388 Véase por ejemplo, Suez, «The First Environmentally-Friendly and Socially Inclusive Water Pricing Scheme in France». También, OCDE, *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*; Allegretti et al., «More Inclusive Cities and Territories».

389 Ostrom, «Crossing the Great Divide» en OCDE, *Private Sector Participation in Water Infrastructure*.

390 Paulais, *Financing Africa's Cities*.

391 Queiroz e Izaguirre, «Worldwide Trends in Private Participation in Roads»; McGranahan y Water, *How Small Water Enterprises Can Contribute to the Millennium Development Goals*.

392 Sundar Burra «Community-Designed, Built and Managed Toilet Blocks in Indian Cities», *Environment and Urbanization*, vol. 15, n° 2, octubre 2003.

393 Fergutz, Dias, y Mitlin, «Developing Urban Waste Management in Brazil with Waste Picker Organizations».

394 Keita, *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*.

395 Kempener et al., *Off-Grid Renewable Energy Systems: Status and Methodological Issues*.

396 GOLD III, *La Fourniture des services de base dans les métropoles*, apéndice II, 2013.

397 *Ibid.*

398 Véase, por ejemplo, UN General Assembly (2013), *Culture and sustainable development*, Resolution A/C.2/68/L.69, 5 diciembre de 2013.

399 Comisión de Cultura de CGLU, *Agenda 21 for Culture*. Véase también la UNESCO 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, y el foco sobre la libertad cultural en PNUD, *Human Development Report 2004*.

400 El documento fue discutido y aprobado durante el Tercer Congreso Mundial de CGLU celebrado en Ciudad de México en noviembre de 2010. Una declaración política — *Cultura: Cuarto Pilar del Desarrollo Sostenible* — está disponible en esta dirección: http://www.agenda21culture.net/es/documentos/cultura-cuarto-pilar-del-desarrollo-sostenible.

401 CGLU, *Culture 21: Actions. Commitments on the role of culture in sustainable cities*, *2015*, disponible en http://www.agenda21culture.net/es/documentos/cultura-21-acciones. El conjunto de instrumentos proporciona orientación práctica a los gobiernos locales con el fin de integrar los aspectos culturales en sus enfoques de sostenibilidad, a través de la autoevaluación, la innovación en las políticas y el aprendizaje entre iguales.

402 Estrada Ortiz, «Factories of Arts and Jobs in Mexico City».

403 Toledo Orozco, «Arts, Culture and Sport».

404 Caramés, «Barcelona Art Factories».

405 de Oliveira, Avelar, y Oliveira Jr., «Belo Horizonte: Network of Regional Cultural Centres».

406 Villarubias, «Making Lyon a Sustainable City».

407 Leanza y Carbonaro, «Socially Inclusive Urban Transformation after the Great Recession».

408 Yepes et al., *La Charte de Medellín*.

409 Metropolis, Berlin, *PrepCity III, Cities as Actor* (informe sin publicar, mayo 2016). La reflexión se basa en el enfoque de Círculos de Vida Social (en inglés, *Circles of Social Life*) desarrollado por Paul James, y organizado en torno a cuatro principios: Economía, Ecología, Política y Cultura.

410 La Carta Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad fue adoptada formalmente por CGLU en 2011 durante su Consejo Mundial en Florencia, al que asistieron más de 400 alcaldes de todo el mundo.



02.

CIUDADES INTERMEDIAS

NEXO VITAL ENTRE LO LOCAL Y LO MUNDIAL

1. INTRODUCCIÓN

En el pasado, las ciudades intermedias han contribuido de manera significativa a la integración y cohesión territorial de sus respectivas regiones y países, como centros regionales proveedores de servicios administrativos y sociales, estrechamente vinculadas a las actividades económicas locales. Estas ciudades juegan un papel decisivo ante el objetivo de lograr un urbanismo «inclusivo, seguro y resiliente» (meta 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS), reforzando los vínculos entre las áreas rurales y urbanas, impulsando sistemas urbanos más equilibrados, a una «escala humana» y procurando una mejor calidad de vida. **A pesar de su relevancia demográfica y territorial dentro de sus respectivos sistemas urbanos nacionales, las agendas de desarrollo no atienden de manera adecuada a las ciudades intermedias.** La gran mayoría de ellas se enfrentan a la necesidad de adaptarse a un proceso de urbanización mundial que genera sistemas urbanos cada vez más complejos y polarizados alrededor de las grandes aglomeraciones.

Este capítulo aborda las cuestiones, preocupaciones y oportunidades que afectan al desarrollo de las ciudades intermedias como parte fundamental de los sistemas nacionales y mundiales de ciudades[1]. Las ciudades intermedias albergan al 20% de la población mundial y a una tercera parte de toda la población urbana del planeta. Desempeñan un papel fundamental en los procesos administrativos, económicos, logísticos o migratorios entre territorios. Conectan a la población de las áreas rurales y de los pueblos con las redes más grandes de ciudades primarias y metropolitanas. En las economías desarrolladas, concretamente en Europa y América del Norte, muchas ciudades intermedias se han convertido en actores dinámicos de la nueva economía mundializada, mientras que otras se enfrentan a la incertidumbre y a los problemas económicos que genera este proceso. En muchas economías en desarrollo, las ciudades intermedias están creciendo a ritmos diferentes como resultado de la presión que ejercen los procesos rápidos de urbanización. Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo, las ciudades intermedias no han sido objeto de interés por parte de análisis comparativos internacionales[2]. En ciertas regiones, las ciudades intermedias han sido consideradas durante mucho tiempo como el eslabón más débil de los sistemas urbanos, particularmente vulnerables a las transformaciones de la economía mundial y al proceso de urbanización en curso.

Para responder al creciente desequilibrio territorial y a los escenarios de incertidumbre social, económica y medioambiental, los gobiernos y la comunidad internacional tienen ahora una oportunidad de posicionar a las ciudades intermedias en el centro de sus agendas políticas y de sus estrategias de desarrollo regionales y nacionales. De no responder a este desafío, se podrían comprometer las perspectivas para una parte significativa de la población urbana mundial, cuya participación es primordial para la realización de la Nueva Agenda Urbana y de los ODS.

Esta introducción presenta varias definiciones para avanzar en el análisis de las ciudades intermedias y de su lugar en los procesos de urbanización, en un mundo cada vez más globalizado y diverso. La sección 2 presenta el concepto de ciudades intermedias a través del análisis de sus principales características, como puedan ser: su tamaño, funciones, localización y conectividad; las particularidades de su gobernanza y financiación dentro de los sistemas urbanos nacionales; el papel de la planificación y de la estructura urbana para garantizar su sostenibilidad; su contribución al desarrollo económico local, centrándose en los vínculos entre áreas rurales y urbanas; y, los beneficios potenciales que pueden obtener de una mayor inversión en el desarrollo de su identidad, en tecnologías o en la equidad.

La sección 3 examina la situación de las ciudades intermedias en las diferentes regiones del mundo. Por último, la sección 4 concluye este capítulo con una serie de recomendaciones para las ciudades intermedias con el objetivo de contribuir a la construcción de las agendas de desarrollo y en particular a la Nueva Agenda Urbana.

Los gobiernos y la comunidad internacional tienen ahora una oportunidad de posicionar a las ciudades intermedias en el centro de sus agendas políticas y de sus estrategias de desarrollo regionales y nacionales

1.1 UNA DEFINICIÓN DE CIUDAD INTERMEDIA

¿Qué constituye a una ciudad intermedia? Esta es una pregunta difícil de responder ya que los términos que describen y clasifican a estas ciudades son objeto de amplio debate. En un primer momento el concepto se ajustaba a la definición de ciudades secundarias[3] o medianas[4], y ha evolucionado hacia la definición de «ciudades intermedias»[5], «ciudades satélite»[6], «ciudades de segundo nivel»[7] y, de nuevo, «ciudades secundarias»[8]. Los términos ciudades intermedias, medianas y secundarias suelen ser usados en la literatura de manera indistinta, generando confusión sobre la clasificación de las ciudades en el contexto nacional y global. Las ciudades intermedias y secundarias asumen diferentes papeles, funciones y escalas; aunque, en determinadas circunstancias, estos conceptos puedan ser coincidentes.

Este informe se basa en la definición de ciudades intermedias desarrollada por CGLU y que sintetiza diferentes definiciones que pueden ser aplicadas a diferentes contextos y regiones. De acuerdo con ello, las ciudades intermedias son ciudades con una población comprendida entre 50.000 y un millón de habitantes que generalmente desempeñan un papel fundamental en conectar importantes áreas rurales y urbanas a equipamientos y servicios básicos. Esta definición intenta superar las definiciones estáticas y tradicionales que se basan en un enfoque jerárquico del sistema urbano, adoptando con ello un concepto más abierto, dinámico e interactivo[9]. Por otra parte, esta definición debe ser flexible para poder ser aplicada tanto a ciudades intermedias de Asia —donde algunas ciudades con más de un millón de habitantes pueden ser consideradas funcionalmente como intermediarias—, como de Europa, donde incluso algunas ciudades de tan sólo 20.000 habitantes desempeñan papeles de intermediación. Sin embargo, la definición propuesta en este informe se aproxima a la adoptada durante la Conferencia Temática de Hábitat III sobre ciudades intermedias celebrada en Cuenca (Ecuador), del 9 al 11 de noviembre de 2015[10]. Según esta definición, existen cerca de 9.000 ciudades intermedias en el mundo que son el hogar de aproximadamente 1.400 millones de personas (36% de la población urbana mundial)[11].

Las ciudades intermedias son ciudades con una población comprendida entre 50.000 y un millón de habitantes que generalmente desempeñan un papel fundamental en conectar importantes áreas rurales y urbanas a equipamientos y servicios básicos

Las ciudades intermedias generalmente se clasifican en tres grandes categorías[12]:

- **Ciudades intermedias regionales** que actúan como centros sub-nacionales de administración, industria, agricultura, comercio o servicios sociales y culturales que combinan recursos para el desarrollo regional y la cohesión.
- **Ciudades intermedias agrupadas en *clusters*** que se desarrollan como distritos industriales en la periferia de las grandes regiones metropolitanas o grandes aglomeraciones, o emergen como nuevas ciudades, ciudades satélites y/o ciudades lineales[13].
- **Corredores de ciudades intermedias** que se desarrollan como polos de crecimiento a lo largo de los principales corredores de transporte, a veces expandiéndose más allá de las fronteras entre países.

Estas tres categorías de ciudades intermedias desempeñan un papel vital dentro de sistemas de ciudades más amplios a escala nacional y transnacional. En determinados casos, su influencia se expande por toda una región o incluso a nivel mundial, actuando como importantes centros de negocio, servicios, conocimiento o de actividades culturales[14]. Existen otras formas de clasificar las ciudades intermedias, algunas de las cuales serán analizadas en este capítulo (por ejemplo por tamaño, en ciudades intermedias pequeñas, medianas o grandes; o por ubicación geográfica, en ciudades intermedias costeras, del interior o sin acceso al mar).

Las ciudades intermedias también desempeñan un papel singular en la prestación de servicios esenciales tanto a la población urbana como a la rural. Actúan como centros de intercambio regionales para las ciudades más pequeñas conectando a comerciantes y productores con los mercados de las grandes áreas metropolitanas, prestan servicios gubernamentales, educativos, así como facilitan el acceso a una variedad de servicios sociales y especializados. Muchas ciudades intermedias han sido reconocidas como referencias mundiales en aspectos clave como la gobernanza, la logística, el comercio, el turismo, la tecnología —sin mencionar su papel cada vez más determinante en las estrategias de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático, o la protección de la biodiversidad en sus respectivas áreas de influencia.

La tabla 1.1 aporta una serie de datos a escala mundial y regional sobre la evolución de las ciudades intermedias. En primer lugar se puede observar que está previsto un incremento de población de 434 millones de habitantes en las ciudades intermedias entre 2015 y 2030. Una tasa de crecimiento similar al de las áreas metropolitanas con población comprendida entre uno y diez millones de habitantes (408 millones de nuevos habitantes) y prácticamente el doble del crecimiento previsto en las «megaciudades» (258 millones de nuevos habitantes). El mayor ritmo de crecimiento de las ciudades intermedias se registrará en África Subsahariana y en Asia, y especialmente en ciudades con población de hasta 300.000 habitantes (208 millones de nuevos habitantes, si son incluidas las ciudades con población inferior a 50.000 habitantes). Se prevé que las ciudades

intermedias con población comprendida entre 500.000 y un millón de habitantes incrementen su población en aproximadamente 138 millones de habitantes (91 millones de ellos en África Subsahariana y Asia). Mientras tanto, el grupo de ciudades intermedias medianas (con una población de entre 300.000 y 500.000 habitantes) verá incrementar su población en aproximadamente 57 millones de habitantes (45 millones de ellos en África Subsahariana y Asia). Europa y América del Norte, por otra parte, registrarán los mayores incrementos de población en ciudades de entre 300.000 y un millón de habitantes (15,6 millones de habitantes).

Tabla 1.1 **Población estimada según tamaño de ciudad y por región, 2015, 2030 (millones de habitantes)** Fuente: ONU-DAES, 2015.

	ÁREAS METROPOLITANAS						CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS					
REGIONES GLOBALES	>10 millones		5 a 10 millones		1 a 5 millones		500.000 a 1 millón		300.000-500.000		<300.000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
MUNDO	471	730	307	434	847	1 130	371	509	262	319	1 700	1 940
Regiones menos desarrolladas	349	604	238	342	649	907	281	408	190	241	1 270	1 500
África	43	101	25	74	106	160	40	83	34	42	223	309
África Subsahariana	25	77	20	60	88	139	31	67	26	34	169	244
Asia	293	457	196	258	429	595	202	283	126	160	867	1 000
Europa	33	35	11	12	84	96	59	61	43	46	316	316
América Latina y el Caribe	70	103	32	25	125	163	40	44	32	41	204	220
América del Norte	31	33	43	54	88	105	29	38	24	26	80	83
Oceanía				10	15	8	0.58	2	2	3	10	11

N.B. En este cuadro, dentro de la categoría de «ciudades con menos de 300.000 habitantes» también se incluyen las ciudades de 50.000 habitantes o menos. En un cuadro similar en la introducción de este informe, sin embargo, los datos para las ciudades con menos de 50.000 habitantes se analizan por separado, pero sólo para el año 2015.

1.2
¿POR QUÉ ES NECESARIO PRESTAR ATENCIÓN A LAS CIUDADES INTERMEDIAS?

En los últimos años, el interés por conocer la situación y trayectoria de las ciudades intermedias ha ido en aumento, motivado en gran medida por la preocupación —tanto entre la comunidad académica como a nivel gubernamental— de entender mejor su papel en el desarrollo de los sistemas urbanos, así como su potencial para contribuir a las economías nacionales y al desarrollo sostenible. Mejorar las funciones y la eficiencia de las ciudades intermedias podría elevar el rendimiento de las economías. Al mismo tiempo, las ciudades intermedias pueden actuar como amortiguadores de la migración rural, aliviando la presión sobre las regiones metropolitanas, así como ayudar a reducir la creciente desigualdad entre territorios en el seno de muchos países.

No siempre se dispone de un conocimiento adecuado sobre cómo las ciudades intermedias se insertan en los sistemas de comercio, de inversión y de desarrollo nacional, regional y mundial, en parte debido a la falta de información, lo que a su vez debilita su posición en la economía. Cabe plantearse entonces las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de infraestructuras estratégicas o contextos favorables pueden desarrollar las ciudades intermedias para desempeñar un papel más activo en el desarrollo regional dentro de cada país?

- ¿Cómo pueden colaborar los gobiernos locales con el sector empresarial y la sociedad civil para crear entornos propicios que fomenten la inversión, el desarrollo inclusivo y generen nuevas oportunidades para sus habitantes?
- ¿Cómo podrían funcionar de manera más eficaz los sistemas de gobernanza local y regional, mejorar el acceso a la información y al conocimiento, para promover la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones locales?

Para los gobiernos es una tarea crítica mejorar la comprensión sobre cuáles son las funciones de las ciudades intermedias, y sobre cómo éstas se relacionan e interactúan con ciudades grandes, pequeñas ciudades y gobiernos regionales. Su desarrollo está cada vez más condicionado por factores externos como la migración rural-urbana, los cambios estructurales en las economías nacionales, la globalización de los mercados y los rápidos cambios en la tecnología, en el uso de la energía y en los procesos productivos —que algunos ya han denominado como «tercera»[15] o «cuarta revolución industrial»[16]. En conjunto, estos factores presentan desafíos que inciden en la capacidad futura de las ciudades intermedias de mantener su identidad y de alcanzar su pleno potencial. Para lograr la consecución de los ODS y de otras agendas mundiales relacionadas (cambio climático, Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, Agenda de Acción de Addis Abeba) será decisivo que se puedan superar estos retos. La mayoría de los objetivos de estas agendas internacionales están íntimamente relacionados con las responsabilidades y desafíos de las ciudades intermedias, como se demuestra en el resto del capítulo.



Foto: Natalia Cartolini - Cuenca (Ecuador).

2.

PERFIL Y DINÁMICAS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Las relaciones económicas, sociales y culturales generadas por la proximidad y la «escala humana» son algunas de las ventajas competitivas potenciales de las ciudades intermedias, incluso en un mundo que está cada vez más globalizado y conectado.

La calidad de vida de una ciudad puede ser medida por el grado de satisfacción de su ciudadanía tomando en consideración diferentes dimensiones que inciden en su vida cotidiana –económica, social, cultural, ambiental y/o institucional. La cercanía a los servicios públicos es uno de los indicadores que mejor identifica a las ciudades intermedias[17]. Ciudades intermedias como Gotemburgo (Suecia), Trondheim (Noruega), Winnipeg (Canadá) y Aberdeen (Reino Unido) compiten con éxito con grandes áreas metropolitanas globales por su calidad de vida[18]. Aalborg (Dinamarca) presume de un grado de satisfacción del 99% entre su ciudadanía[19]. Muchas ciudades intermedias también han llegado a ser líderes en innovación como Raleigh-Durham (EE.UU.), o Leipzig y Karlsruhe (Alemania), Bilbao (España), Edimburgo y Bristol (Reino Unido), o Toulouse (Francia), entre otras[20].

Muchas ciudades intermedias comparten estas cualidades y características, aprovechando la proximidad y la escala humana. Sin embargo, no todas las ciudades intermedias tienen tanto éxito. Numerosas regiones han experimentado un incremento de la desigualdad entre las ciudades grandes, intermedias y pequeñas, y no es muy común que las ciudades intermedias experimenten niveles más bajos de empleo, salud y salarios en comparación con los promedios nacionales.

Esto plantea una paradoja: ¿por qué algunas ciudades intermedias son capaces de aprovechar su escala humana y tener éxito, mientras que otras se quedan atrás, luchando por crear empleos decentes, por atraer inversiones y por garantizar un desarrollo sostenible y una vida mejor para su ciudadanía?

Dar respuesta a esta cuestión puede ayudar a comprender mejor a las ciudades intermedias y su papel dentro de sus respectivos sistemas nacionales urbanos. En todo caso, será indispensable que muchas ciudades intermedias luchen por mejorar su situación y para construir sistemas de gobernanza responsables, resilientes y sensibles a las dinámicas de cambio a nivel local y mundial.

Esta sección tiene como objetivo analizar algunas de las principales características de las ciudades intermedias, sus dinámicas de cambio, los mecanismos de gobernanza y de financiación, su papel en la planificación y en el ordenamiento del territorio, como también sus ventajas competitivas para impulsar el desarrollo económico local.

2.1 DINÁMICAS DE CAMBIO

El funcionamiento y el desarrollo de las ciudades intermedias está determinado por factores, políticas y acontecimientos, muchos de los cuales, escapan del control de las propias ciudades y gobiernos. Determinados cambios económicos pueden ser particularmente difíciles para las ciudades intermedias —por ejemplo cuando predomina una única industria. Las ciudades intermedias tienen, en muchos aspectos, una base económica más pequeña que suele hacerlas más vulnerables a los cambio externos. Sin embargo, condiciones económicas o sociales adversas fuerzan a muchas ciudades intermedias y pequeñas a reaccionar rápidamente para adaptarse al cambio o fomentar la innovación[21].

Las dinámicas políticas también influyen de manera significativa en la gestión de las ciudades intermedias. Una ventaja de las ciudades

Una ventaja de las ciudades intermedias –y en particular de las pequeñas– es su escala humana, un aspecto que ha pasado generalmente desapercibido en las agendas de desarrollo

intermedias —y en particular de las pequeñas— es su escala humana, un aspecto que ha pasado generalmente desapercibido en las agendas de desarrollo. La escala humana tiene un impacto crucial en la capacidad de los gobiernos locales, con un liderazgo local sólido y responsable, para impulsar políticas de una manera más eficiente[22]. Para ello, deben mejorar la gobernanza, movilizar a sus comunidades locales y desarrollar su capital humano y social. Muchas ciudades intermedias también necesitan potenciar la inclusión social, su identidad y sus activos culturales y ambientales como valores estratégicos.

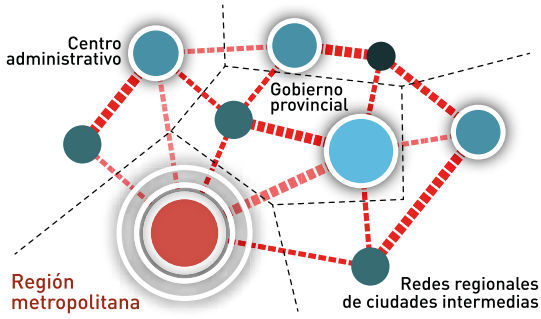
La escala y la proximidad son aspectos clave para el desarrollo de las ciudades intermedias, pero otras variables como puedan ser su localización en redes regionales y globales, también son determinantes. Algunas de esas variables –estructura, tamaño, forma y función, patrones demográficos y economías de escala— son analizadas en detalle en esta sección.

2.1.1 Estructura: tamaño, forma y función

Las dinámicas de globalización y migración ejercen sobre muchas ciudades intermedias una presión constante que varía según su tamaño. El 26% de toda la población de las ciudades intermedias reside en ciudades de entre 500.000 y un millón de habitantes, y muchas presentan características típicamente asociadas a aglomeraciones metropolitanas. Más de la mitad de la población (54%) vive en ciudades de tamaño mediano (entre 100.000 y 500.000 personas), y el 20% restante vive en ciudades intermedias pequeñas, con población comprendida entre 50.000 y 100.000 habitantes. La sección 3 de este capítulo analiza estos datos para cada región del mundo y sus respectivos países.

Uno de los efectos de la globalización es la integración de las ciudades en redes de intercambio que permiten superar las jerarquías rígidas basadas exclusivamente en criterios administrativos. Las ciudades intermedias exhiben enormes variaciones en su tamaño, función, ubicación geográfica y en su desempeño dentro de redes más amplias. Las diferentes tipologías de ciudades intermedias —nodos, *clusters* y corredores— son descritas en la figura 2.1.

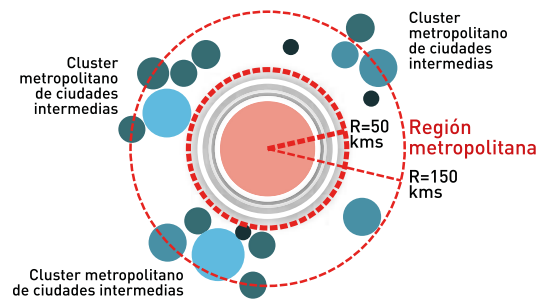
Figura 1.1 **Tipologías de ciudades intermedias**



Nodos regionales tradicionales

Son ciudades intermedias que desempeñan un papel clave, ya sea como centros de gobierno en provincias, departamentos o regiones; o por haber sido polos industriales o centros económicos históricamente relevantes. Este tipo de ciudades intermedias desempeñan una amplia gama de funciones: centros administrativos; centros agrícolas, agroindustriales y extractivos; centros turísticos y economías del conocimiento.

CLUSTERS DE CIUDADES INTERMEDIAS

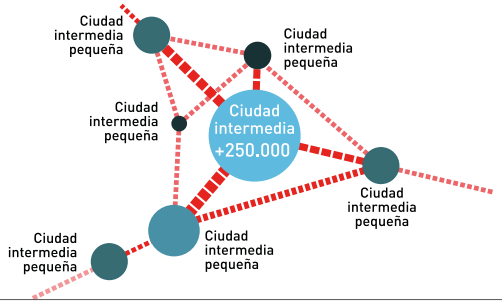


***Clusters* metropolitanos**

Son ciudades intermedias situadas más allá de la zona periférica de las áreas metropolitanas y regiones, generalmente con tiempos de desplazamiento superiores a 90 minutos. La mayoría de estas ciudades intermedias ofrecen, sin embargo, una amplia gama de servicios, como el procesamiento de alimentos e industrias de manufactura. La mayoría de ellas oscilan entre los 150.000 y 250.000 habitantes.

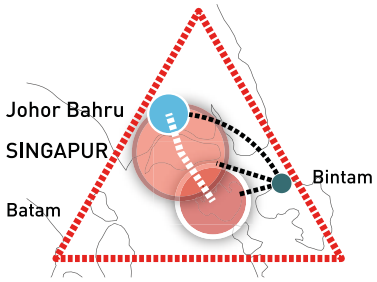
Clusters regionales

Estas agrupaciones de ciudades han sido definidas como «formas de agregación territorial entre empresas que operan en el mismo sector de actividad», y que están inspiradas en los ejemplos de pequeñas y medianas empresas de mobiliario, calzado y confección del norte y centro de Italia de los años 90. Estas agrupaciones de ciudades intermedias regionales poseen por lo general una larga historia en la producción especializada de bienes y servicios.



Clusters de ciudades intermedias transfronterizas

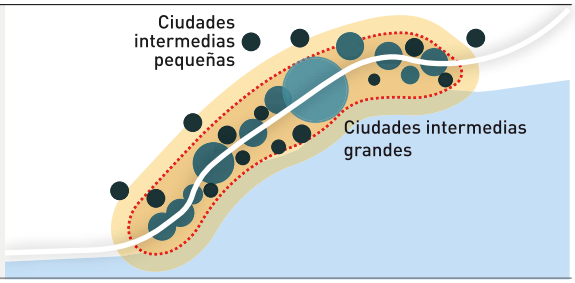
Estas agrupaciones de ciudades intermedias transfronterizas tienen lugar cuando ciudades adyacentes localizadas en diferentes países forman un área económica continua. Se caracterizan por su elevado nivel de especialización debido a la concentración de empresas ubicadas en las ciudades intermedias que actúan como una región integrada en la cadena de suministro transfronterizo. El triángulo de crecimiento Singapur-Johor Baru-Batam-Bintam es uno de los ejemplos más dinámicos de este tipo de *cluster*.



CORREDORES DE CIUDADES INTERMEDIAS

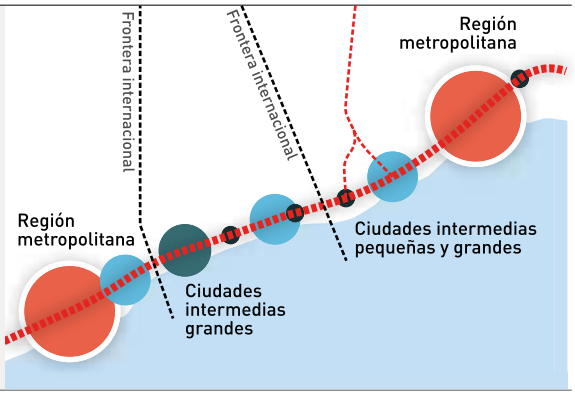
Corredor nacional

Formado por redes de grandes y pequeñas ciudades intermedias conectadas a lo largo de corredores costeros e interiores, que pueden tomar la forma de una ciudad lineal, algunas con una longitud superior a los 50 km. Este tipo de corredor de ciudades intermedias prevalece a lo largo de las ciudades costeras del sur de Europa y de América del Norte, pero están emergiendo en otros países y regiones del Sur Global.



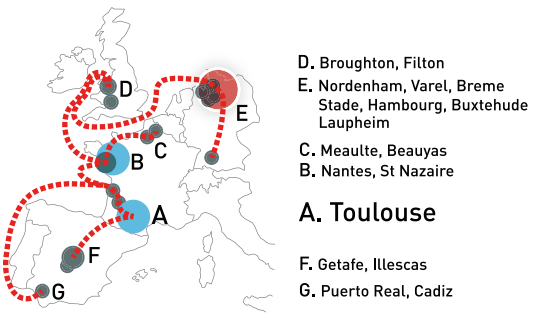
Corredor internacional

Formado por una red de ciudades intermedias localizadas a lo largo de los corredores comerciales y de desarrollo económico entre dos o más países Este tipo de sistema tiende a aprovechar las principales infraestructuras de transporte intercontinentales y los grandes ríos navegables o zonas costeras, concentrando muchas funciones especializadas de alto valor añadido con centros logísticos de cadenas de suministro. Los corredores internacionales son un fenómeno común en Europa y están cada vez más extendidos en las zonas más dinámicas de África, América Latina y Asia.



Redes internacionales

Estas redes formadas por sistemas policéntricos de ciudades intermedias de varios países, que cooperan a escala global en sectores de alto valor añadido como la automoción, la aviación y la industria aeroespacial y farmacéutica, y la economía del conocimiento. Estas redes de ciudades intermedias obtienen beneficios de un entorno empresarial y corporativo altamente internacionalizado en investigación y desarrollo (I+D) en sectores clave como la salud, las finanzas, la seguridad y la tecnología. Algunos ejemplos de esta tipología son la red de empresas que participan en el ciclo de producción de Airbus en Toulouse (Francia), o las redes de centros de investigación próximas a las ciudades universitarias.



Las ciudades intermedias han podido evolucionar tanto en áreas costeras, del interior y también en localizaciones **sin acceso al mar**, y la ubicación geográfica genera un impacto significativo en su especialización funcional. Alrededor del 40% de la población urbana que habita en ciudades intermedias reside en franjas que se extienden hasta 100 o 150 kilómetros de la costa, situación que influye de manera determinante en los procesos de desarrollo urbano. El 60% de la población restante que vive en ciudades intermedias se localiza en regiones del interior y/o en regiones sin acceso al mar. Su desarrollo local depende en gran medida de la conectividad territorial y de las relaciones con sus áreas próximas —condición previa para acceder a los mercados regionales y globales.

Las ciudades intermedias participan en la integración económica y en la cohesión territorial de sus países por su capacidad para generar oportunidades de desarrollo para la población urbana y rural dentro de sus áreas de influencia. Este fenómeno ha sido observado en Europa, donde coexisten sistemas urbanos policéntricos que reagrupan muchas ciudades intermedias interconectadas a un menor número de áreas metropolitanas, y donde cada una asume funciones complementarias, y coopera a su manera a la integración del territorio[23]. En este sentido, **es fundamental que las políticas nacionales reconozcan las especificidades y las tipologías de las ciudades intermedias, reconociendo su contribución al desarrollo regional y a la cohesión territorial.**

2.1.2 Transiciones urbanas y demográficas

Para las ciudades intermedias de muchos países, uno de los principales desafíos consiste en cómo mejorar la situación socioeconómica de su población e impulsar el desarrollo sostenible, en un contexto de grandes incertidumbres, de rápida evolución urbana y demográfica.

La expansión de la ciudad no siempre es el resultado del crecimiento de la población urbana[24]. En muchas economías avanzadas, por ejemplo, la huella urbana de las ciudades intermedias se ha expandido mientras que las tasas de crecimiento de su población se han mantenido estables o incluso han declinado. Mientras tanto, en los países en desarrollo, muchas ciudades intermedias han experimentado un rápido crecimiento de su población —en gran medida motivado por la reducción de la tasa de mortalidad, el incremento de la fertilidad y de los niveles de natalidad, y la intensificación de los flujos migratorios desde las áreas rurales— que han contribuido a expandir sus aglomeraciones urbanas mediante procesos de periurbanización sin precedentes.

La tabla 2.1 muestra la tasa anual de crecimiento de la población urbana según el tamaño

Tabla 2.1 **Índices de crecimiento anual de la población urbana, por tamaño de ciudades, entre 2000-2015 y 2015-2030 (%)**

Fuente: ONU-DAES, *World Urbanization Prospects*, 2014, F17d, Población urbana clasificada por tipo de asentamiento urbano, aglomeración, región y país, 1950-2030.

REGIONES GLOBALES	ÁREAS METROPOLITANAS						CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS					
	>10 millones		5 a 10 millones		1 a 5 millones		500.000 a 1 millón		300.000 a 500.000		<300.000	
	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030
MUNDO	4,18	2,96	2,57	2,34	2,32	1,93	2,36	2,14	2,15	1,33	1,60	0,88
Regiones menos desarrolladas	5,23	3,73	2,73	2,45	3,09	2,25	2,92	2,52	2,76	1,58	2,07	1,16
África		7,87	0,34	7,57	4,56	3,13	3,14	5,19	5,38	1,75	3,50	2,47
África Subsahariana	8,04	5,81	1,88	7,49	3,69	2,79	3,30	5,05	4,61	1,38	3,02	2,20
Asia	4,92	3,00	2,53	1,85	3,10	2,20	3,41	2,26	1,91	1,62	2,18	0,96
Europa	8,35	0,42	-4,64	0,52	0,06	0,92	0,98	0,19	-0,14	0,47	0,24	-0,01
América Latina y el Caribe	1,14	2,57	3,40	-1,64	2,47	1,80	0,65	0,54	4,35	1,63	0,91	0,52
América del Norte	0,28	0,47	7,98	1,64	0,25	1,19	0,46	1,70	3,13	0,64	0,08	0,25
Oceanía				0,00	1,22	-4,16	0,00	7,94	1,73	1,46	1,73	0,63

de la aglomeración para los períodos 2000-2015 y 2015-2030. De acuerdo con estas cifras, se prevé que la población de las ciudades intermedias de entre 500.000 y un millón de habitantes continúe creciendo a una tasa media del 2,14% entre 2015 y 2030, mientras que la tasa en ciudades de menos de 500.000 habitantes alcanzaría entre 1,33% y 0,88% de promedio. También la tasa de crecimiento de la población de las megaciudades, grupo que experimentó el mayor crecimiento entre 2000 y 2015, se desacelerará en los próximos 15 años (+2,96%). Pero la evolución de tasas de crecimiento presentará importantes variaciones por región. Por ejemplo las ciudades de África Subsahariana experimentarían un incremento significativo de su población entre 2015 y 2030: primeramente en las áreas metropolitanas de más de 5 millones de habitantes (+7,49%), luego en la población de ciudades intermedias de más de 500.000 habitantes (+5,5%), mientras que las de menos de 300.000 habitantes crecerían aproximadamente a una tasa del 2,20%. De todas maneras, esta tabla debe ser analizada con cautela, ya que los datos aportados no son suficientemente rigurosos y no se contempla la población de las ciudades intermedias que pasarán de una categoría otra (por ejemplo, ciudades intermedias que puedan superar el umbral de población de 1 millón de habitantes, y que en 2030 ya no serán consideradas como *intermedias*).

La transición urbana y demográfica de muchos países en desarrollo es, en parte, una consecuencia del éxodo rural. Sin embargo, en muchos países de África Subsahariana y del sudeste asiático resulta difícil analizar y evaluar el impacto real de estos procesos migratorios, en gran medida por la falta de información censal rigurosa que, entre otros aspectos, no ha tenido en cuenta a la población flotante (población que se desplaza de manera estacional o semipermanente desde las áreas rurales a las áreas urbanas, y viceversa). En África Subsahariana —la región del planeta que presenta la mayor tasa de crecimiento de la población urbana (4% al año)—, la migración rural supone la tercera parte de todo el crecimiento de la población urbana, y a pesar de ello, se ha comprobado que las ciudades intermedias no logran retener esta población. La información analizada muestra que en muchas ciudades intermedias, especialmente las más pequeñas, la llegada de los migrantes rurales no logra compensar la población que emigra hacia ciudades más grandes o que retorna a las áreas rurales. La contribución de la migración ha sido considerablemente mayor en Asia durante el mismo período y se espera que continúe creciendo, aunque a un ritmo más lento[25]. Un desafío común para muchas ciudades intermedias —por ejemplo en Filipinas, China, India, México e incluso en Europa—, radica en gestionar el flujo migratorio de la población joven hacia las grandes ciudades en busca de empleo, de educación y de oportunidades, lo que suele generar importantes desequilibrios demográficos en las ciudades intermedias que pierden parte de sus jóvenes[26].

Desde la década de 1980, la transición urbana a nivel mundial ha sido influenciada por China gracias a sus políticas de fortalecimiento de sus sistemas urbanos provinciales y la reforma del *hùkǒu,* el registro familiar y de residencia, para reducir la presión migratoria sobre sus principales áreas metropolitanas[27]. Actualmente (2015), China concentra el 41% de su población urbana en ciudades intermedias, una cifra que pone de relieve la contribución de las ciudades intermedias al desarrollo de la que hoy es la segunda economía del planeta. En términos absolutos, África concentra la misma cantidad de población en 1.086 ciudades intermedias que en 56 *metrópolis*, y en algunos países —como Mozambique, Argelia, Marruecos, Sudan, Túnez, o Nigeria— las ciudades intermedias son predominantes en el sistema urbano y determinantes en la especialización económica del territorio.

Por el contrario, las economías avanzadas de la zona euro, de América del Norte o Japón afrontan retos demográficos y urbanos opuestos a los que presenta el Sur Global. Europa es actualmente la región con mayor población urbana residente en ciudades intermedias (41,76%), el doble que en sus áreas metropolitanas. Las ciudades intermedias en Europa han jugado un papel fundamental en el fortalecimiento de la cohesión territorial y en la diversificación de la economía nacional, tanto en ciclos de bonanza como de crisis.

Entre 1990 y 2014 la población de muchas ciudades intermedias de economías en transición en los países Bálticos, y del centro y este de Europa, ha disminuido debido a los cambios estructurales en sus organizaciones políticas y económicas. Detroit (EE.UU.), es un buen ejemplo de «ciudad en contracción» (o en «contra-urbanización»). Desde el colapso de su industria automovilística ha perdido más de la mitad de su población y se declaró en bancarrota en 2013[28].

Como se mencionaba en la introducción, se prevé que las ciudades intermedias reciban 400 millones de nuevos habitantes en los próximos quince años, el 90% de ellos en ciudades de Asia y de África Subsahariana a un ritmo de 70 mil personas al día. En estas regiones, las ciudades intermedias juegan un papel específico en la regulación de los procesos migratorios como fase transitoria hacia las áreas metropolitanas. En muchos casos, la población flotante suele ser excluida sistemáticamente de sus derechos ciudadanos, creando bolsas de pobreza y contribuyendo al auge de la precariedad en áreas suburbanas y al desarrollo de la informalidad en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Se prevé que las ciudades intermedias reciban 400 millones de nuevos habitantes en los próximos quince años, el 90% de ellos en ciudades de Asia y de África Subsahariana a un ritmo de 70 mil personas al día

Para desempeñar un papel más activo como amortiguadores en las políticas de inmigración, las ciudades intermedias deberían asegurar la tenencia del suelo, el acceso a los servicios básicos y a la educación y oportunidades de empleo decente. Para responder a los procesos de urbanización[29], las ciudades intermedias deberán integrar e institucionalizar la planificación en sus agendas de desarrollo; adaptar su evolución espacial, social y económica a un entorno demográfico en constante cambio; y, promover el desarrollo en sus territorios con el fin de garantizar la seguridad y el bienestar a las generaciones presentes y futuras.

2.1.3 Economías de escala y economías de proximidad

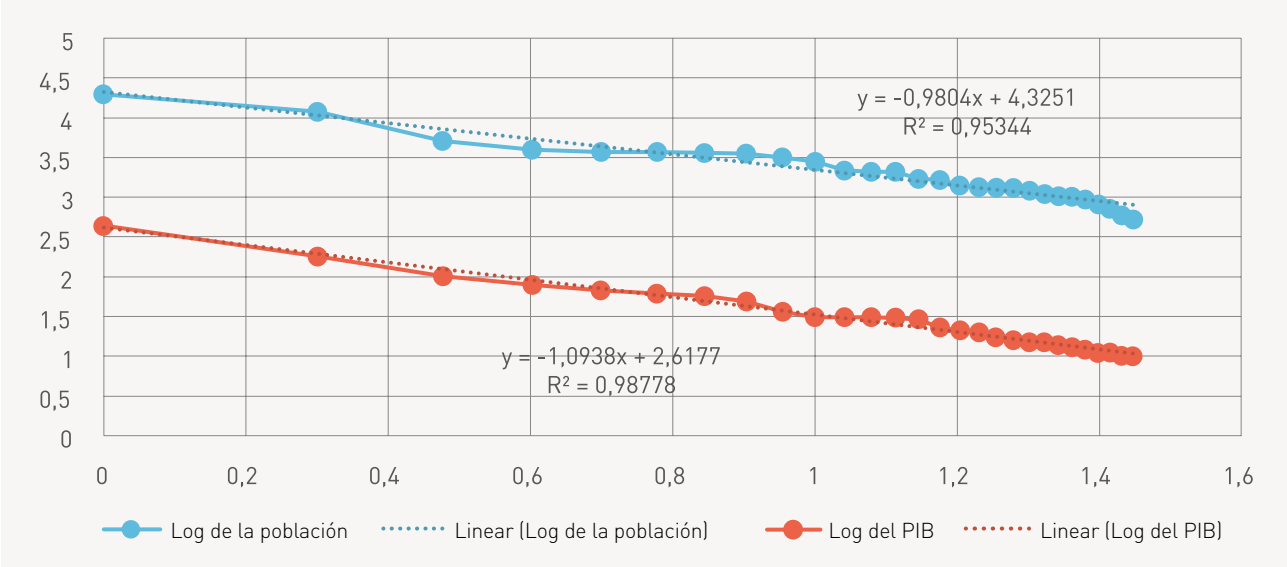
Existen diferencias significativas en el producto interior bruto (PIB), la riqueza y los ingresos entre ciudades, y su tamaño incide sin duda sobre estos indicadores. Por otra parte, en muchos países es sumamente difícil obtener datos fiables a nivel sub-nacional, y sobre todo en lo que respecta a las ciudades intermedias. En muchos casos, el PIB y el rendimiento económico de estas ciudades tienden a ser similares, o ser ligeramente inferiores a las medias nacionales —mientras que sucede todo lo contrario para las áreas metropolitanas. En muchos casos, cuando una o dos grandes ciudades dominan el sistema urbano nacional, las ciudades intermedias suelen presentar una menor diversidad de actividades económicas. Estas ciudades tienden a compartir muchas características y ser dependientes de un sector económico dominante, como la agricultura, la minería, el procesamiento de materias primas o el turismo. Esto sucede con mayor frecuencia en regiones donde los índices de urbanización todavía son relativamente bajos como en África Subsahariana y el sur de Asia.

Es necesaria, sin embargo, cierta prudencia en la comparación entre ciudades intermedias y grandes. En aquellos sistemas nacionales urbanos más policéntricos, la relación entre población, economía y otros indicadores suele ser, por lo general, más equilibrada. Cuanto más policéntrica sea la red de ciudades mayor será la capacidad de las ciudades intermedias para compartir sus recursos dentro de los sistemas nacionales de ciudades. La información de Alemania, Reino Unido y Australia muestra patrones similares en este aspecto a los de EE.UU.

Sin embargo, aún en los países de la OCDE que cuentan con sistemas policéntricos de ciudades, también pueden observarse diferencias significativas entre los indicadores de población y PIB, que se explican por el hecho que algunas ciudades intermedias presentan mayores niveles de especialización e industrias de gran valor añadido. En Europa los sistemas policéntricos de ciudades intermedias han jugado un papel clave en la integración económica regional. A pesar de la crisis global financiera de 2008, ciudades intermedias en Alemania, España, Holanda, Italia, Noruega, Polonia y Suiza han experimentado mayor crecimiento del PIB que las de sus respectivas capitales. Las principales

Gráfico 2.1 **Logaritmo de la relación entre PIB y población por tamaño de ciudad, Brasil (2015)**

Fuente: MGI, 2014; ONU-DAES, 2015.



ciudades intermedias de España, Holanda, Polonia o Suecia, por ejemplo, aportan entre el 50% y el 80% del PIB de sus respectivas capitales, mientras que en Irlanda, Dinamarca y Portugal las principales ciudades intermedias del sistema urbano nacional solamente generan entre el 25% y el 50% del PIB de su respectiva capital. Estas cifras son aún más bajas (10-15%) en Francia y Reino Unido, debido principalmente a la gran influencia económica ejercida por París y Londres[30].

Gran parte de América Latina también depende de la economía de las ciudades intermedias con bases económicas especializadas. El gráfico 2.1 muestra la relación existente entre tamaño de población y PIB para treinta ciudades brasileñas. A medida que disminuye la población de las ciudades intermedias se aprecia una disminución proporcional, pero más pronunciada, de su PIB y PIB per cápita. Estas diferencias también pueden ser observadas en otros países donde el sistema de asentamientos humanos está fuertemente concentrado en una o dos grandes ciudades, como por ejemplo, Lima en Perú y Santiago en Chile[31]. Países como Ecuador y Colombia son excepciones ya que muestran una mayor diversidad de actividades económicas en sus ciudades intermedias.

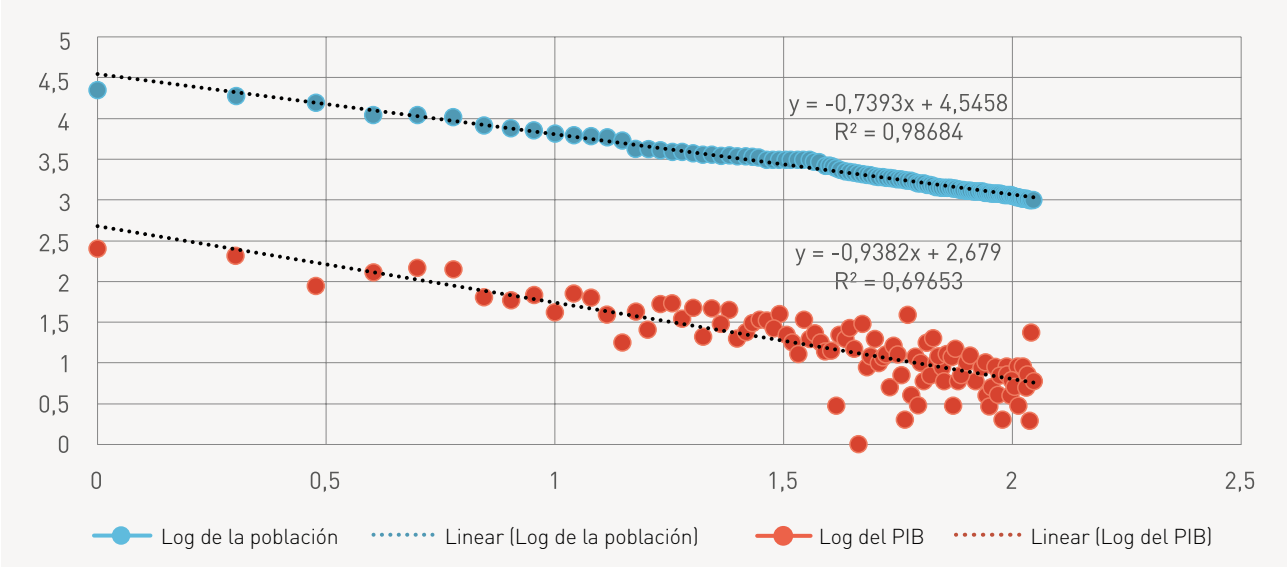
El gráfico 2.2 muestra la relación entre la clasificación del tamaño de población y el PIB para 205 ciudades chinas. Esta medición es coherente con la mayoría de grandes países y economías del planeta. La relación logarítmica entre población y PIB muestra que aquellas ciudades con población inferior a un millón de habitantes experimentan variaciones significativas en su PIB. Con la excepción de aquellas ciudades ricas en recursos del oeste de China, las variaciones del PIB para las ciudades del interior son mucho más elevadas que en las ciudades costeras o en las ciudades vinculadas a grandes ríos navegables. La función logarítmica que relaciona población y PIB para China es similar a la de otras grandes economías de Asia, como India, Indonesia y Pakistán. La accesibilidad, la calidad de las infraestructura, la distancia con la capital de la nación y las capacidades de desarrollo son factores que explican por qué muchas ciudades intermedias en regiones del interior de Asia no están funcionando tan bien como las ciudades intermedias de la costa

El tamaño de las ciudades intermedias incide en su capacidad para generar economías de escala, en la producción y/o en la competitividad de empresas e industrias locales[32]. A medida que las ciudades intermedias van creciendo, también van generando economías de escala internas y mercados locales, y sus economías tienden a diversificarse. Esta transición normalmente sucede cuando la población urbana supera los 60.000 y 100.000 habitantes —dependiendo del país— y especialmente cuando la ciudad dispone de industrias tecnológicas e innovadoras, un campus universitario de alcance regional, o robustos liderazgos políticos y empresariales. Las ciudades intermedias con una población superior a 250.000 habitantes tienden a funcionar mejor que las ciudades pequeñas,

Es necesaria, sin embargo, cierta prudencia en la comparación entre ciudades intermedias y grandes

Gráfico 2.2 **Logaritmo de la relación entre PIB y población por tamaño de ciudad para 205 ciudades chinas (2015)**

Fuente: MGI, 2014; UN-DESA, 2015.



especialmente en ámbitos como la creación de empleo, el crecimiento económico, la innovación y la riqueza[33].

La información recogida sobre 421 ciudades de EE.UU. muestra que las grandes ciudades superan en rendimiento a las ciudades intermedias y pequeñas en la creación de empleo, y en sectores como la información y la industria[34]. Estudios realizados sobre ciudades europeas[35], australianas, latinoamericanas[36] y sudafricanas muestran tendencias similares[37]. También se desprende de la literatura que las pequeñas ciudades de menos de 100.000 habitantes tienden a experimentar más dificultades y son también más vulnerables ante las crisis económicas.

La desigualdad (y su percepción) es una cuestión importante para las ciudades intermedias. De manera generalizada se asume que el incremento de la desigualdad es una consecuencia inevitable del crecimiento económico y del desarrollo urbano. No obstante, existen pocas evidencias analíticas que relacionen la desigualdad económica con el tamaño y la población de una ciudad. Aunque un estudio sobre ciudades latinoamericanas, realizado por ONU-Hábitat y uno de los bancos de desarrollo de América Latina, la Corporación Andina de Fomento (CAF), muestra una correlación entre el tamaño de la ciudad y la disparidad de ingresos[38]. El estudio muestra que las ciudades intermedias suelen presentar una mayor diferencia de ingresos y resultados divergentes en la reducción de la desigualdad. La disponibilidad de evidencias a escala mundial sobre un conjunto más amplia de indicadores —como la innovación, la calidad de vida, la alfabetización, los recursos humanos y la infraestructura— continúa siendo limitada. En Europa y América del Norte, los datos de ciudades intermedias permiten apreciar que la brecha se amplía entre las ciudades que innovan y aquellas rezagadas (por lo general ciudades más pequeñas). Los gobiernos centrales deben tener en cuenta las consecuencias negativas de estos desequilibrios crecientes que afectan el funcionamiento de las economías y sociedades a escala regional. Una gobernanza multinivel eficaz debe reconocer la contribución de las ciudades intermedias a la integración y a la cohesión territorial, fomentando el desarrollo de políticas que favorezcan sistemas urbanos policéntricos, más equilibrados e integrados. **Para alcanzar el objetivo 10 de los ODS, la reducción de las desigualdades, la «buena gobernanza» de las ciudades intermedias es un catalizador importante del progreso, de la participación y de la innovación, para «no dejar a nadie atrás».**

Existen pocas evidencias analíticas que relacionen la desigualdad económica con el tamaño y la población de una ciudad

2.2 EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA Y DE LA FINANCIACIÓN EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Las ciudades intermedias se desenvuelven dentro de marcos legales e institucionales que resultan de acuerdos políticos y sociales propios de cada país. Sin embargo, en la mayor parte de las regiones, los procesos de descentralización y de transferencia de competencias administrativas comparten algunas características. Los marcos legales pensados para fortalecer la autonomía local han hecho posible, aunque en distintos grados, la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos de las ciudades intermedias.

2.2.1 La implementación de la gobernanza local: propósitos y diseño

La descentralización —definida como transferencia de responsabilidades y funciones desde el gobierno central a los gobiernos intermedios (por ejemplo regiones, provincias, o departamentos) y locales— comprende, por lo general, tres dimensiones fundamentales: la dimensión política, fiscal, y administrativa. El éxito de éstas depende principalmente del equilibrio resultante en el reparto de poderes entre los diferentes niveles de gobierno, y de la disponibilidad de poderes y de recursos fiscales para asegurar su funcionamiento.

En aquellos países desarrollados que cuentan con una larga tradición de gobernanza descentralizada, las estructuras legales e institucionales que determinan las responsabilidades y los recursos de los gobiernos locales, están, por lo general, definidas y trazadas de una manera clara, incluso a pesar de las dificultades y los inconvenientes experimentados por muchos de ellos. En términos generales, además de responsabilidades (obligatorias y opcionales) para decidir sobre su presupuesto, apoyándose en los recursos derivados de la fiscalidad local, de transferencias y posibilidades de endeudamiento, los gobiernos locales han sido respaldados con un extenso conjunto de leyes y regulaciones que instan a los gobiernos locales a operar de un modo más eficiente, transparente y responsable.

En muchos países en desarrollo, este marco legal e institucional dimensionado para lograr una gobernanza local eficiente, no siempre existe. La legislación que define la distribución de los poderes y recursos, y que rige la aplicación del principio de subsidiariedad, suele ser ambigua, fragmentaria e incompleta. Como

consecuencia, los gobiernos locales —en particular de las ciudades intermedias— carecen de incentivos institucionales y de apoyo para explotar de manera efectiva su potencial de desarrollo y sus recursos financieros.

En Europa, las reformas, tanto nacionales como supranacionales, fueron determinantes para impulsar nuevas formas de gobernanza que también pudieran beneficiar a las ciudades intermedias. Desde hace varias décadas se observa en el continente una tendencia continua, aunque desigual, de descentralización democrática a nivel local y regional, tal y como se desprende de la *Carta Europea sobre la Autonomía Local*[39]. El papel del gobierno local se ha incrementado de forma considerable, sin embargo, la crisis económica y financiera de 2008 ha provocado algunas reformas a nivel sub-nacional como puedan ser: la reorganización territorial (por ejemplo en algunos países, la fusión de municipios u otros niveles de gobiernos sub-nacionales), restricciones presupuestarias generalizadas que redujeron las inversiones públicas (las inversiones de los gobiernos sub-nacionales, por ejemplo, decayeron en más de un 20% entre 2009 y 2013) y, en algunos casos, la recentralización de competencias[40]. A nivel de Unión Europea, sin embargo se han trazado diferentes programas orientados a reforzar las capacidades administrativas municipales, en particular, de las ciudades intermedias[41].

Mientras tanto, en América Latina, actualmente se están cosechando los éxitos de la ola de descentralización iniciada hace treinta años y que facilitó, entre otras muchas cosas, la democratización y el desarrollo de procesos participativos a nivel local, fortaleciendo la gobernanza en las ciudades intermedias. En todos los países de la región se realizan hoy elecciones locales multipartidistas para elegir a las autoridades locales (con la excepción de Cuba), y la ampliación de la participación ciudadana ha contribuido progresivamente a impulsar el traspaso de competencias políticas y fiscales del gobierno central al local —aunque hasta hace pocos años todavía se apreciaba cierta resistencia en algunos países como Costa Rica, Panamá, o Uruguay.

En la región de Asia-Pacífico, las reformas en favor de la descentralización llevadas a cabo en algunos países del Sudeste de Asia contribuyeron a generar importantes transformaciones institucionales en la toma de decisión y la gestión a nivel local, incluyendo países con una fuerte tradición centralista como Indonesia o Filipinas y, en menor medida, en India (Sur de Asia). Otros países de la región que forman parte de la OCDE –Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda– también reforzaron a sus gobiernos sub-nacionales como parte de los procesos de reforma administrativa. Países como China y Vietnam adoptaron estrategias de descentralización administrativa y financiera en el marco de sus estrategias de modernización económica. En otros países, como Pakistán, se ha producido un movimiento cíclico con periodos de descentralización y recentralización. Por el contrario, otros gobiernos de Asia han mantenido un control más directo sobre sus gobiernos locales, a través del nombramiento de los órganos ejecutivos de los gobiernos locales –simbólicamente ratificados por la administración local–, como también de controles administrativos y de limitadas transferencias de recursos. Las circunstancias tampoco han sido favorables para los gobiernos locales de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA, según sus siglas en inglés). Con la única excepción de Turquía, en la mayoría de los países los gobiernos centrales han conservado el control político con escasa transferencia de competencias hacia los niveles sub-nacionales[42].

África experimentó una corriente de descentralización durante la década de los noventa, y de reformas constitucionales en la década de 2000[43]. No obstante, salvo algunas excepciones (por ejemplo, Sudáfrica), la aplicación de estos planes y programas ha sido por lo general incompleta, desordenada o, en el mejor de los casos, irregular. A pesar de que las naciones africanas aprobaron una carta sobre la descentralización en 2014, las tradiciones políticas y los conflictos continúan obstaculizando su adopción en la mayor parte del continente africano.

Cuando la transferencia de poderes de decisión a los gobiernos sub-nacionales ha sido efectiva, la gobernanza de las ciudades intermedias se ha transformado. Pero aun cuando el reconocimiento de los gobiernos locales ha avanzado, los marcos institucionales no siempre permiten una distribución clara las competencias y capacidades. En muchos casos, especialmente en aquellos países con gobiernos nacionales



Foto: Elias Afassi - N'Dali (Benin).

fuertes, los procesos de distribución de poderes siguen siendo fluidos, aunque con muchas zonas *grises*. No es extraño que los gobiernos centrales se resistan a las decisiones de los gobiernos locales, argumentando la necesidad de preservar los intereses generales del país y cuestionando la capacidad de los gobiernos locales. Esta resistencia tiende incluso a ser más exacerbada en el caso de las ciudades intermedias, sobre todo por la desproporción de recursos entre estos dos niveles de gobierno y, a veces, por la influencia que ejercen grupos de interés en los niveles regionales y nacionales. A pesar de ello, también existen ejemplos de ciudades intermedias que han sido capaces de vencer las resistencias por parte del gobierno central y de otros poderosos agentes económicos[44].

Las ciudades intermedias necesitan disponer de un entorno legal e institucional más adaptado y favorable. Las políticas nacionales deberían considerar la problemática específica de las ciudades intermedias impulsando una descentralización asimétrica que permita generar un sistema flexible para adaptar las responsabilidades transferidas a los diferentes contextos de estas ciudades. En este sentido, se deberían clarificar las responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, apoyándose en el principio de subsidiariedad y simplificando aquellas leyes y regulaciones que puedan superar las capacidades más limitadas de las ciudades intermedias. Estas reformas contribuirían a la consecución del objetivo 16.6 de los ODS («desarrollar instituciones efectivas, transparentes y responsables a todos los niveles»). Los gobiernos nacionales deberían involucrar a las ciudades intermedias en los procesos de toma de decisiones relacionados con la descentralización y las políticas nacionales urbanas (PNU). Para ello es imprescindible desarrollar instrumentos de diálogo y cooperación permanente entre las ciudades intermedias y los gobiernos nacionales y regionales, para facilitar la complementariedad con el fin de impulsar una gobernanza territorial más integrada.

Las ciudades intermedias necesitan disponer de un entorno legal e institucional más adaptado y favorable

2.2.2 Sistemas políticos abiertos y gobernanza participativa

La rendición de cuentas por parte de los representantes locales es indispensable para permitir a la población evaluar la calidad de la gobernanza y los resultados de las políticas implementadas en las ciudades intermedias. La transparencia sostenida por políticas que promueven la participación activa y autónoma de la sociedad civil contribuye en la construcción de una gobernanza más efectiva, dinámica y justa.

En las últimas décadas se han impulsado multitud de iniciativas orientadas a la creación de mecanismos de colaboración y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos con el fin de mejorar la transparencia de las autoridades electas en las ciudades intermedias. Las consultas y deliberaciones públicas, una mayor cooperación con grupos sociales organizados, la institucionalización de los contactos entre ciudadanía y funcionarios, una mayor transparencia en la gestión de los presupuestos y en la toma de decisiones, y la aceptación de iniciativas populares, han sido algunas de las acciones más visibles a nivel local que explican la transición hacia una gobernanza más participativa. La consulta al alcalde, los referendos y la gestión participativa de los presupuestos municipales han sido aplicados en más de tres mil ciudades de diferentes países. A pesar de ello, se necesita un mayor recorrido para lograr gobiernos locales abiertos y transparentes en todas las regiones del planeta[45].

Además de contribuir a la consolidación de los gobiernos locales, la democracia local y la participación ciudadana fortalecen los procesos de desarrollo y la realización de los ODS, en particular del ODS 16.7 «garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles [de gobierno]». **Los gobiernos locales de las ciudades intermedias deben generar un entorno propicio para la participación de la sociedad civil con el fin de involucrarla en la creación de una visión común, definir los contenidos de las políticas públicas y asegurar su posterior seguimiento y evaluación. También es fundamental impulsar políticas antidiscriminatorias y de igualdad de género para ampliar las bases de la democracia local y la inclusión de todos en los procesos de toma de decisiones**. El objetivo 5 de los ODS, hace referencia a la igualdad de género y, en concreto la meta 5.5, exige «velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública». Para estos fines, las autoridades locales de las ciudades intermedias pueden apoyarse en observatorios de la opinión pública para monitorear las políticas locales y sus resultados.

2.2.3 Descentralización de la financiación

Existen grandes diferencias entre las ciudades intermedias de distintas regiones del mundo en los montos y formas de financiación. La tabla 2.3, muestra el total de ingresos anuales per cápita en 19 ciudades intermedias. La clasificación varía desde los 5.612 dólares en Aberdeen (Reino Unido), pasando por los 644 dólares en Montería (Colombia), hasta los 0,31 dólares en Kenema (Sierra Leona). Las ciudades intermedias de la OCDE disponen por lo general de los mayores ingresos per cápita, mientras que las ciudades de África y Asia tienen los menores ingresos; América Latina se sitúa entre las dos regiones[46].

Tabla 2.2 Ingresos totales y per cápita según ciudades intermedias seleccionadas

Fuente: Gundula Löffler, Analysis of the state of local finance in intermediary cities. (para consultar el documento y su base de datos: http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv?qt-reports_gold_iv=2#qt-reports_gold_iv).

CIUDAD INTERMEDIA	País	Población	Ingresos totales (en dólares)	Ingresos totales per cápita (en dólares)	Ingresos propios (en dólares)	Ingresos propios sobre los ingresos totales (%)	Transferencias gubernamentales (en dólares)	Transferencias gubernamental sobre el presupuesto local (%)
Saskatoon [a]	Canadá	248.700	276.933.309	1.114	232.022.453	83,8%	44.910.855	16,2%
Peterborough [b]	Canadá	78.700	211.044.965	2.682	151.377.519	71,7%	59.667.447	28,3%
Freiburg [c]	Alemania	230.542	838.805.311	3.638	577.518.508	68,9%	261.397.776	31,2%
Leipzig [d]	Alemania	526.909	1.388.328,786	2.635	856.358.845	61,7%	531.969.941	38,3%
Bristol [e]	Reino Unido	442.500	2.171.129.880	4.907	1.025.332.711	47,2%	1.145.797.168	52,8%
Aberdee [n f]	Reino Unido	196.670	1.103.790.822	5.612	502.835.018	45,6%	600.955.804	54,4%
Polokwane [g]	Sudáfrica	642.183	141.731.803	221	95.945.832	67,7%	45.785.971	32,3%
Matlosana [h]	Sudáfrica	433.973	121.637.691	280	86.873.134	71,4%	34.764.558	28,6%
Bo [i]	Sierra Leona	149.957	53.542	0,36	20.514	38,3%	33.028	61,7%
Kenema [i]	Sierra Leona	128.402	40.370	0,31	15.408	38,2%	24.961	61,8%
Iwo [j]	Nigeria	224.550	3.237.533	14	71.703	2,2%	3.165.830	97,8%
Pekalongan [k]	Indonesia	275.241	27.667.913	101	1.634.133	5,9%	26.033.780	94,1%
Langsa [k]	Indonesia	140.267	23.715.334	169	1.630.770	6,9%	22.084.564	93,1%
General Santos City [l]	Filipinas	538.086	31.174.093	58	12.529.209	40,2%	18.644.884	59,8%
Lucena City [m]	Filipinas	246.392	13.326.453	54	5.299.701	39,8%	8.026.752	60,2%
Cucuta [n]	Colombia	566.244	242.481.541	428	57.970.204	23,9%	184.511.337	76,1%
Montería [o]	Colombia	288.192	185.703.370	644	53.450.200	28,8%	132.253.170	71,2%
Feira de Santana [p]	Brasil	556.642	221.875.911	399	61.715.088	27,8%	160.160.823	72,2%
Guarapuava [p]	Brasil	167.328	88.482.758	529	23.700.989	26,8%	64.781.769	73,2%

Es importante destacar que también se observan variaciones relacionadas con las fuentes de ingresos. Los impuestos locales y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno, son dos de las dos fuentes de ingresos locales más comunes. Las transferencias pueden cubrir gastos de funcionamiento y de capital. En los países más desarrollados, las ciudades tienden por lo general a depender menos de las transferencias para los gastos ordinarios. En los países en desarrollo, por el contrario, estas transferencias suelen ser más indispensables. Pero también hay excepciones a esta regla (por ejemplo, Matlosana y Polokwane en Sudáfrica). **La dependencia de las subvenciones estatales puede crear problemas en la planificación y ejecución del presupuesto local, sobre todo cuando los montos de las transferencias no son predecibles, el pago es irregular, o cuando las transferencias están sujetas a condicionantes importantes.**

Los impuestos locales constituyen la fuente de ingresos más importante para la mayoría de las ciudades intermedias. Una fuente común de ingresos son los impuestos sobre las actividades comerciales (por ejemplo los impuestos a las licencias comerciales, las tasas de mercado, los impuestos a operaciones comerciales)[47]. Si bien estos impuestos están bastante generalizados en los países en desarrollo debido a su facilidad para ser recaudados (por ejemplo en China, Kenia, Ruanda, Costa de Marfil, Brasil, Venezuela y Filipinas, entre otros), su relevancia tiende a ser más limitada en países de la OCDE (como Francia, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Suiza y algunos Estados de EE.UU.). Los impuestos sobre el uso y la propiedad del suelo también han sido transferidos a los gobiernos locales, tanto

en países desarrollados como en países en desarrollo, aunque existen discrepancias significativas sobre la eficacia de su explotación. Mientras que en la mayoría de los países desarrollados los impuestos sobre la propiedad se aplican a todos los territorios, en los países en desarrollo la recaudación de los impuestos sobre la propiedad y la transferencia patrimonial se limita con frecuencia a las grandes áreas metropolitanas. Muchas ciudades intermedias de África, Asia y América Latina suelen tener dificultades en la recolección de este impuesto, en gran medida debido a la complejidad de su administración, pero también debido a problemas de economía política (con importantes excepciones como Colombia, México, Argentina, Chile, Guinea, Túnez y algunos Estados de India)[48].

Otras fuentes de ingresos propios son las tasas locales y las tarifas a usuarios. Sin embargo, la contribución a los presupuestos locales puede variar considerablemente —por ejemplo en Freiburg y Leipzig (Alemania), Lucena City (Filipinas) o Cúcuta (Colombia) solo recaudan entre un 0,2% y 4,9% de sus presupuestos en concepto de tasas y tarifas, mientras que en Peterborough, (Canadá) y en Matlosana y Polokwane (Sudáfrica), esta cuota alcanza el 31,3%, 68,5% y 64,2%, respectivamente. Estas diferencias tan importantes se pueden explicar, al menos en parte, por la gama de servicios a las que las ciudades aplican cargos directos[49].

En los países en desarrollo, la calidad de las infraestructuras y de los servicios básicos locales, y su accesibilidad son generalmente más problemáticas en las ciudades intermedias, con diferencias importantes entre regiones

Los impuestos derivados del desarrollo urbano —que permiten capturar la plusvalías de bienes inmobiliarios para invertir en infraestructura pública—, son otra fuente importante de ingresos para los gobiernos locales. Muchas ciudades intermedias podían recurrir a estos mecanismos. Por otro lado, en la mayoría de las grandes ciudades intermedias de Europa y América del Norte, los gobiernos locales gestionan con relativa eficacia los bienes públicos, mientras que en los países en desarrollo la gestión suele ser más irregular, debido principalmente a problemas de inventario, de valoración y de amortización.

Otra vía mediante la cual los gobiernos locales obtienen financiación es a través de préstamos. En la mayoría de los países desarrollados, tanto las grandes ciudades como las ciudades intermedias, solicitan periódicamente financiación para inversiones. A modo de ejemplo, países como EE.UU., Canadá, Bélgica, Finlandia, Suecia, Francia y España han creado bancos o agencias que facilitan el acceso a los mercados financieros para los gobiernos locales[50]. En cambio, en los países en desarrollo el acceso a los préstamos está a menudo limitado a las áreas metropolitanas. En Brasil, por ejemplo, las tres grandes áreas metropolitanas –Sao Paulo, Río de Janeiro y Salvador de Bahía– concentran alrededor del 75% del total de los préstamos locales[51]. En Sudáfrica, solo 26 de 283 municipalidades obtuvieron préstamos en 2008, entre las que se encontraban todas las grandes ciudades y áreas metropolitanas del país[52]. Con algunas excepciones (Indonesia, Colombia, Filipinas y Sudáfrica), las ciudades intermedias padecen frecuentemente de una limitada capacidad de acceso al crédito, agravada por restricciones administrativas y normativas, y por la inmadurez de los mercados financieros nacionales[53]. Sin una mejora en la gestión de la financiación del sector público y de su situación crediticia, muchas ciudades intermedias permanecerán excluidas del acceso a los mercados financieros y de préstamos de capital público y privado.

En resumen, muchas ciudades intermedias disponen de inmensos recursos financieros sin explotar. Los gobiernos nacionales y regionales deberían garantizar una financiación adecuada para las ciudades intermedias con el objetivo de desbloquear su potencial como catalizadores del desarrollo en los territorios. Los gobiernos locales necesitan capacidad y autonomía para generar ingresos y acceder a diferentes fuentes de recursos y, además, para poder experimentar con modelos innovadores de financiación. Esto es fundamental para contribuir a la realización del objetivo 17.1 de los ODS «fortalecer la movilización de recursos internos, [...] mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole». Por su parte, las ciudades intermedias deben mejorar los mecanismos de rendición de cuentas (monitoreo del desempeño, presupuestos y sistemas de adquisiciones públicas transparentes, gestión adecuada de los bienes públicos) para garantizar una gobernanza local fuerte y afrontar la consecución del objetivo 16.6 «crear instituciones eficaces y transparentes a todos los niveles». También deben ser tomadas medidas para mejorar la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales. Los gobiernos centrales y regionales tienen que establecer o reforzar mecanismos como los fondos de desarrollo municipal y los bancos municipales. Estos mecanismos ayudarán a facilitar créditos o movilizar la financiación en los mercados de capital para inversiones en infraestructura a largo plazo, que se adapten a las necesidades de las ciudades. Las instituciones y donantes internacionales deben priorizar y canalizar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para la financiación a gobiernos de las ciudades intermedias en países de ingresos medios o bajos. Estas propuestas se apoyan en los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales en la Agenda de Acción de Addis Abeba para la Financiación del Desarrollo Sostenible (párrafo 34).

2.2.4 Mejorar la gestión de los servicios básicos

El proceso de descentralización política y administrativa ha permitido a los gobiernos locales asumir mayores responsabilidades en varios ámbitos de las políticas públicas. Las ciudades intermedias, por lo general, son responsables de la prestación de una amplia gama de servicios e infraestructuras. Estas pueden variar según el contexto nacional, pero en ellas se incluyen desde el mantenimiento de calles, el transporte público, o los sistemas de agua y saneamiento, hasta las escuelas, los centros de salud y otros equipamientos públicos. Todos estos servicios son fundamentales para preservar la calidad de vida de sus comunidades, y la consecución de varios de los ODS, como puedan ser los objetivos 1, 3, 4, 6, 7 y 11.

En los países desarrollados, la mayoría de las ciudades intermedias han sido capaces de prestar un acceso universal a servicios públicos de alta calidad (véase, por ejemplo, el caso de Fredericton, Canadá, en el cuadro 2.1), incluso cuando existen diferencias regionales sensibles. Sin embargo, un número creciente de ciudades intermedias se enfrentan a dificultades presupuestarias considerables. Se enfrentan también a la obsolescencia de sus infraestructuras y a su insuficiente mantenimiento, en particular en América del Norte; a la necesidad de su adaptación a nuevos desafíos estructurales (como los efectos del cambio climático); así como, a graves desigualdades en el acceso[54].

En los países en desarrollo, la calidad de las infraestructuras y de los servicios básicos locales, y su accesibilidad son generalmente más problemáticas en las ciudades intermedias, con diferencias importantes entre regiones. En base a una muestra de ciudades, ONU-Hábitat calculó que la conexión a la red de agua potable fluctúa entre el 75% y 88% de los hogares en las ciudades de América Latina y Eurasia –y entre el 65% y 71% para los sistemas de alcantarillado. Mientras tanto, en África y en Asia estos porcentajes son aproximadamente del 50% para el agua potable y, del 43% (Asia) y 28% (África) para el alcantarillado. En todas las regiones, excepto en Eurasia, las conexiones en las ciudades intermedias están por lo general entre 10 y 20 puntos por debajo de las medias de las áreas metropolitanas. Las conexiones a la electricidad varían entre una media del 69% para África, del 99% para Eurasia y del 96% para América Latina. Aquí también las conexiones de los hogares en las ciudades intermedias se encuentran entre 5 y 15 puntos por debajo de los niveles medios de las áreas metropolitanas[56].

Como se explica a lo largo de esta sección, las ciudades intermedias dependen en gran medida de las ayudas del gobierno central y normalmente no pueden disponer de ingresos propios suficientes para garantizar un acceso universal a los servicios; peor aún, sostener su expansión para las nuevas urbanizaciones. Estudios sobre inversiones de capital público demuestran que existen diferencias significativas en los niveles de inversión en infraestructura urbana que tienden a favorecer excesivamente a las grandes ciudades y a las ciudades capitales[57]. En algunos casos, el deterioro de los servicios básicos está directamente relacionado con el mecanismo de transferencias presupuestarias entre distintos niveles de gobierno, que tienden a marginalizar las necesidades de los gobiernos locales en las tareas de mantenimiento de servicios, y a concentrar sus asignaciones en nuevas inversiones[58].

A consecuencia de ello, las infraestructuras de las ciudades intermedias, inevitablemente, suelen estar anticuadas, son menos eficientes y están en peores condiciones de mantenimiento que las de regiones metropolitanas, obstaculizando el potencial de desarrollo sostenible de estas ciudades y desincentivando la inversión[59]. Los principales déficits están relacionados con el agua y el saneamiento, la electricidad y la movilidad urbana e interurbana. La inversión de capital en ferrocarriles de alta velocidad, por ejemplo, ha retrasado drásticamente la modernización de las vías de transporte regionales y

CUADRO 2.1 BUENAS PRÁCTICAS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN FREDERICTON, CANADÁ

Fredericton es la capital de la provincia canadiense de New Brunswick y se encuentra en la zona centro-occidental de la provincia, a orillas del río Saint John. Constituye uno de los principales centros urbanos de New Brunswick con una población de 56.224 habitantes (2011), siendo esta pequeña ciudad intermedia la tercera ciudad más grande de la provincia. Fredericton es la *quintaesencia* de una ciudad intermedia de América del Norte o de Europa. Antiguamente un poblado maderero, ha experimentado sustanciales cambios estructurales y en la actualidad el sector de la educación se ha convertido en el mayor sector de empleo. A pesar de ser una ciudad pequeña, ha invertido significativamente en la planificación, gestión y mantenimiento de su infraestructura urbana, afectada por condiciones climáticas extremas durante el invierno. A día de hoy, la dotación de sus infraestructuras está valorada en más de 1.300 millones de dólares canadienses. Esto se traduce en una inversión de más de 43.000 dólares canadienses por propiedad del fondo general de infraestructura y de 30.000 dólares para cada propiedad conectada por el fondo de infraestructura de equipamientos[55].

CUADRO 2.2 MODELOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Los modelos de cooperación entre autoridades locales pueden variar desde una simple «área de cooperación» (por ejemplo, en el caso de las *comarcas* españolas) a la creación de asociaciones más amplias (como las *mancomunidades de municipios* españoles, las *associações* portuguesas, las *intercommunalités* francesas, o las *unioni di comuni* italianas), o a la creación de sindicatos, como en los Países Bajos. Algunos de estos esquemas implican la creación de una entidad intermunicipal integrada, con funciones predeterminadas. Otros modelos apuestan por el desarrollo de planes flexibles articulados sobre un marco legislativo y legal más permisivo. En consecuencia, las autoridades locales participan sobre todo en la prestación conjunta de servicios *ad hoc* cuya complejidad técnica y administrativa puede variar significativamente entre regiones, y por lo general permanecen regidos bajo la jurisdicción del derecho común y de procedimientos contractuales. Bulgaria, República Checa y Reino Unido normalmente han impulsado este tipo de acuerdos de cooperación intermunicipal. Un tercer modelo establece distritos especiales para prestación de servicios concretos. Este modelo está bastante extendido en Estados Unidos donde, por ejemplo, existen distritos administrativos escolares o para la gestión del agua.

Los gobiernos locales franceses han desarrollado un modelo único de cooperación intermunicipal. El marco legal define la Institución de Cooperación Intermunicipal (Établissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI) dotándola de poderes limitados en áreas y asuntos predeterminadas en la legislación o que han sido delegados por las municipalidades que forman parte del acuerdo de cooperación. La característica particular de las *intercommunalités* francesas radica en su derecho a recaudar impuestos. Las EPCI se han desarrollado de manera sostenida durante las últimas décadas bajo diferentes formas. Hasta 2015 se habían incorporado aproximadamente unas 12.000 estructuras y más de 3.000 sindicatos, incluyendo 13 polos metropolitanos[63].

En España, hasta 2016, permanecían activadas un total de 922 instituciones de cooperación intermunicipal (*mancomunidades de municipios*), aunque sin capacidad de recaudación impositiva. Las evidencias muestra que estas instituciones integran a una mayoría de pequeñas municipalidades que, de otro modo, no serían capaces de asumir por sí mismas la prestación de servicios básicos. Filipinas también ofrece una visión interesante sobre las características del segundo modelo general de cooperación intermunicipal. La Alianza PPALMA agrupa a pequeñas municipalidades de North Cotabato (Pigcwayan, Alamada, Libungan, Midsayap, Aleosan) que se encuentran a una gran distancia de las grandes aglomeraciones urbanas y son muy dependientes de las transferencias fiscales del gobierno central. Estas municipalidades han desarrollado un acuerdo intermunicipal, a partir del cual los seis gobiernos locales que lo integran comenzaron, por ejemplo, a compartir maquinaria pesada. Como resultado de ello, cada una de estas municipalidades, por ejemplo, consiguió mantener en buen estado sus caminos sin acudir a contratistas. También en América Latina se pueden encontrar, desde hace algunos años, diferentes ejemplos de cooperación intermunicipal[64].

de cercanías, en particular en Europa. La situación es aún más crítica para las ciudades intermedias del interior o en situación de enclave en los países en desarrollo, cuyo desarrollo se ve obstaculizado por la falta de conectividad. Sobre esta cuestión se hace especial énfasis en la Declaración de Abuja, del 26 de febrero de 2016, para Hábitat III: *Africa's Priority for the New Urban Agenda*. Este documento exige que existan «ciudades y asentamientos humanos bien conectados, a escala nacional y regional, como nodos de crecimiento (...), [una] conectividad mejorada entre áreas rurales y urbanas para explotar todo el potencial de los vínculos urbano-rurales» y «aprovechar los corredores urbanos a nivel regional para iniciativas relacionadas con infraestructura y otras cuestiones...»[60].

Como alternativa al creciente endeudamiento público, durante las últimas décadas se han promovido intensivamente las alianzas público-privadas (en inglés *public private partnerships*, PPP) para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y superar las restricciones de capital. Sin embargo, muchos países todavía carecen de marcos legales adecuados, —principalmente, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo. Las ciudades intermedias carecen frecuentemente de un poder de negociación adecuado para tratar con el sector privado, así como de la capacidad política para gestionar y evaluar debidamente tales acuerdos. En muchos casos, las ciudades intermedias no resultan atractivas a proveedores privados de servicios. Las PPP se suelen convertir en un desafío complejo en contextos de recursos limitados, y en estos casos, las ciudades intermedias durante mucho tiempo han tenido que abordar estas iniciativas con cierta cautela[61].

Un tipo distinto de PPP está comenzando a asumir un papel relevante en algunos países de Asia, África y América Latina y, en particular, en sus ciudades intermedias. Como se mencionó en el capítulo 1 sobre áreas metropolitanas, las pequeñas empresas privadas tanto del sector formal como del informal (por ejemplo, operadores individuales y cooperativas), así como las asociaciones con las comunidades locales (asociaciones entre sector público y ciudadanía) desempeñan un importante papel en ausencia de una oferta suficiente y de calidad en la prestación de servicios por parte de los operadores oficiales[62].

La cooperación intermunicipal es otro mecanismo fundamental que permite a las ciudades intermedias, más pequeñas**, poder superar su limitada capacidad de prestación de servicios.** El concepto de cooperación inter-municipal abarca toda la gama de relaciones institucionales entre dos o más municipalidades que acuerdan compartir funciones, recursos y características operativas comunes. El grado de institucionalización de esa cooperación puede variar considerablemente por el contexto e influye en el

alcance y efectividad de los planes que puedan ser impulsados (véase el cuadro 2.2)

Es fundamental fortalecer la gestión del servicio público para mejorar el acceso a los servicios básicos. **Estos servicios a menudo son gestionados en las ciudades intermedias por departamentos especializados en el seno del propio municipio o por empresas públicas. Para mejorar su eficacia es necesario invertir en recursos humanos y técnicos, implementar sistemas de gestión modernos y fortalecer la cooperación intermunicipal.** Para ello se deberían reforzar las alianzas entre los gobiernos locales (que tienen la responsabilidad de prestar servicios públicos) y actores claves (como los gobiernos centrales, los operadores de servicios, los sindicatos y la sociedad civil). Las autoridades locales, por lo tanto, necesitan disponer de marcos legales claros y apoyo adecuado para negociar nuevas alianzas público-privadas (PPP), especialmente en las ciudades intermedias y pequeñas que no tienen el poder, o la capacidad de negociación de las áreas metropolitanas.

2.3 REFORZAR LA GOBERNANZA URBANA Y METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN

La planificación urbana y el ordenamiento territorial han desempeñado, a lo largo del siglo XX, un papel destacado en la política local. La planificación permite a las ciudades hacer compatibles su desarrollo con la preservación y valorización de sus activos económicos, sociales y ambientales. Cuando los procesos de planificación se apoyan sobre marcos legales sólidos, y han sido impulsados por líderes responsables y con una ciudadanía informada, estos permiten promover la calidad de vida, y preservar la proximidad y la compacidad espacial. Igualmente permiten promover la inclusión y la diversidad social, proteger el espacio público, gestionar la movilidad y la infraestructura urbana de manera sostenible, así como valorizar el patrimonio histórico y el entorno natural.

Los ODS dedican gran atención a la «planificación participativa e integrada» para construir ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11.3). Para alcanzar este objetivo, se deben considerar las crecientes brechas entre las economías avanzadas y en desarrollo. En las ciudades europeas y norteamericanas, la planificación urbana es un componente tradicional de la gestión pública y ha permitido a ciudades intermedias posicionarse al nivel de las áreas metropolitanas gracias a una buena calidad de vida, a una oferta atractiva de suelo para la actividad económica y residencial y a su conectividad. Por el contrario, en los países en desarrollo la planificación en las ciudades intermedias ha sido más débil –con algunas excepciones en países de América Latina, norte y sur de África y de Asia. La informalidad y la periurbanización, la desigualdad y la constitución de polos de pobreza, o la degradación del medio ambiente son algunos de los principales desafíos a los que se enfrentan muchas de estas ciudades como consecuencia de acelerados procesos de urbanización. Según ONU-Hábitat, en los países en desarrollo la planificación y la gestión del suelo en ciudades con población inferior a 500.000 habitantes ha sido una tarea asumida generalmente por los gobiernos centrales y regionales, con un bajo nivel de eficiencia[65].

Frente a estos desafíos, los gobiernos locales de las ciudades intermedias tienen el deber y el derecho de disponer de los recursos adecuados para planificar su desarrollo urbano de acuerdo a las necesidades y expectativas de su ciudadanía; también deben colaborar con las municipalidades próximas, promoviendo planes de desarrollo compartidos. Para ello, necesitan disponer de un marco eficaz de gobernanza multinivel, deben fortalecer el valor de la proximidad y la escala humana de su ciudad, anticiparse y corregir las externalidades negativas derivadas de los procesos de periurbanización no controlados, y explotar las nuevas tecnologías con el objetivo de construir ciudades más resilientes, sostenibles e inteligentes. Estas diferentes dimensiones se analizan con más detalle a lo largo de esta sección.

2.3.1 Reforzar la gobernanza urbana y metodologías de planificación

Una buena gobernanza constituye la base a partir de la cual la planificación urbana en las ciudades intermedias puede comenzar a afrontar los desafíos de la urbanización. La debilidad de los marcos legales, la falta de recursos técnicos y financieros en la administración pública y la exclusión de la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones son obstáculos a una planificación eficaz.

Las políticas nacionales urbanas (PNU) y sus marcos reglamentarios deben proporcionar la seguridad jurídica necesaria para sostener los procesos de planificación. Sin embargo, en muchos países estos marcos son obsoletos y no han sido adaptados para responder a las necesidades de las ciudades intermedias. Para impulsar una planificación urbana eficiente se requiere, asimismo, de funcionarios y profesionales debidamente capacitados, conscientes y comprometidos con los desafíos de los gobiernos locales[66].

La inadecuación de los instrumentos de planificación urbana a diferentes realidades también contribuye a explicar su impacto limitado. Por ejemplo, los planes urbanísticos mu-

Una buena gobernanza constituye la base a partir de la cual la planificación urbana en las ciudades intermedias puede comenzar a afrontar los desafíos de la urbanización

nicipales o *master plans*[67] continúan siendo el principal instrumento de planificación espacial y gestión de los usos del suelo para numerosas ciudades europeas. Suelen ser instrumentos jurídicos rígidos diseñados para cubrir períodos de tiempo prolongados, extremadamente costosos —tanto desde el punto de vista económico como técnico— y suelen ser poco flexibles para adaptarse a la rapidez de los cambios en las ciudades contemporáneas. Incluso en contextos de baja presión demográfica, como sucede en muchas ciudades europeas, las proyecciones sobre las cuales se justificaban muchos de estos planes necesitan revisiones regulares.

En muchas ciudades intermedias de países en desarrollo la falta de recursos y de capacidad técnica ha condicionado el uso de este tipo de herramientas y ha debilitado la planificación[68]. Sin embargo durante las últimas décadas han surgido enfoques alternativos, más flexibles, como la planificación estratégica. Esta promueve un enfoque integrado y adaptable del desarrollo urbano, articulando una visión a largo plazo con planes y acciones políticas a corto y medio plazo. Instrumentos como la «estrategia de desarrollo de la ciudad» (en inglés, *City Development Strategy*, CDS)[69] proponen asociar a la dimensión espacial, las dimensiones económicas, sociales y ambientales, reforzando la coordinación entre instituciones y ciudadanía a través de procesos participativos. Muchas ciudades de África, Asia y América Latina (véase el cuadro 2.3) han recurrido a la planificación estratégica como una hoja de ruta para priorizar la inversión pública; para impulsar la economía local; para desarrollar proyectos de renovación estratégica en sus cascos antiguos y centros históricos con vista a la promoción turística; o, para atraer inversiones en nuevas actividades económicas, recuperar el espacio público, o reducir la vulnerabilidad ambiental. También en países desarrollados, una ciudad intermedia como Bilbao (España) ha orientado su plan estratégico a la transformación de sus antiguas y abandonadas áreas industriales hacia el uso cultural, incorporando a actores como la Guggenheim Foundation. Se pueden mencionar otros ejemplos de ciudades intermedias europeas que han impulsado robustos planes estratégicos como Valencia (España), Cottbus (Alemania), Delft (Holanda) o Gdansk (Polonia). La planificación estratégica se ha hecho popular en las ciudades latinoamericanas desde la década de 1990 a través de redes de ciudades como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)[70]. La ciudad de Trujillo (Perú), por ejemplo, ha sido pionera en la adopción de planificación estratégica. Más recientemente, Nampula (Mozambique) ha incorporado en su CDS el compromiso de reforzar la capacidad institucional y la cooperación con la ciudadanía, especialmente en el desarrollo de instrumentos de planificación para los barrios precarios y asentamientos informales. En Filipinas, ciudades intermedias como Montepuez y Calbayog orientaron su CDS a reforzar la sostenibilidad agro-industrial de su principal actividad económica logrando movilizar importantes recursos para infraestructura y vivienda[71].

Muchos países también han incorporado en sus respectivas legislaciones urbanísticas la obligación de involucrar a la ciudadanía en las diferentes fases del proceso de planificación urbanística y territorial. Ciudades como Bristol (Reino Unido) con su *Campaign Creator* han fortalecido realmente su democracia participativa ofreciendo a la ciudadanía mucho más que un proceso de consulta puntual. La participación ciudadana debe ir más allá de la fase de redacción del plan. Muchas ciudades han impulsado mecanismos para institucionalizar la participación de sus comunidades en el seguimiento y evaluación de los procesos de planificación. Numerosas ciudades brasileñas, como Maringà o Canoas, han involucrado a la ciudadanía en la gestión de sus planes di-

CUADRO 2.3 LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LA AGENDA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) es un programa de asistencia técnica que provee de apoyo directo a los gobiernos centrales y locales de América Latina y el Caribe en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana, con una especial atención a las ciudades intermedias. La iniciativa ICES promueve un enfoque integral e interdisciplinar que permite identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas para hacer frente a los principales obstáculos que impiden el crecimiento sostenible de las ciudades. Este enfoque transversal se basa en tres pilares: (1) sostenibilidad medioambiental y de cambio climático; (2) sostenibilidad urbana y; (3) sostenibilidad financiera y gobernanza.

Iniciada en 2011 con cinco ciudades —dos de las cuales eran ciudades intermedias como Trujillo (Perú) y Santa Ana (El Salvador)— en el año 2015 se habían incorporado a la iniciativa un total de 57 ciudades sumando una población de 52 millones de personas. Entre los Planes de Acción ya publicados se encuentran ciudades intermedias como Cumaná (Venezuela), Valledupar, Pasto, Montería, Bucaramanga, Pereira y Manizales (Colombia), Santiago de los Caballeros (República Dominicana), Salta y Paraná (Argentina), Montego Bay (Jamaica), Florianópolis (Brasil), Valdivia (Chile), Cuenca (Ecuador) y Cochabamba (Bolivia)[72].

rectores participativos[73] y han mejorado la recaudación de impuestos y los presupuestos participativos. Ciudades intermedias africanas como Kisumu (Kenya), Manhiça y Xai-Xai (Mozambique), Gweru (Zimbawe) o Entebbe (Uganda) son también ejemplos relevantes de participación. En Benín, 24 ciudades pequeñas e intermedias han desarrollado planes de actuación medioambiental con una selección de aproximadamente 1.300 proyectos, de los cuales 217 fueron totalmente implementados por su ciudadanía entre 1997 y 2011[74].

Para alcanzar el objetivo 11 de los ODS, y en concreto las metas 11.3 y 11.b («número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados...»), **las ciudades intermedias necesitan movilizarse masivamente**. En los países en desarrollo, por ejemplo, las ciudades intermedias necesitan recursos humanos y una mayor accesibilidad a las tecnologías y a otros instrumentos que permitan impulsar la planificación integrada —a través de enfoques flexibles y simplificados—, reforzar la participación de las comunidades, y la colaboración tanto con otros niveles de gobierno como con ciudades vecinas. Los gobiernos nacionales deberían reformar los marcos legales y revisar los instrumentos de política vigentes de acuerdo con las necesidades de sus ciudades. Aquellas ciudades intermedias más experimentadas pueden servir de modelo para otras ciudades, transmitir su conocimiento a través de la cooperación descentralizada para reforzar las capacidades y formar funcionarios. Esto suele ser especialmente crítico en áreas urbanas de rápido crecimiento en África Subsahariana y Asia.

En el contexto concreto de las ciudades intermedias, el concepto de «derecho a la ciudad» (véase también el capítulo 1) debería ser reformulado como un «derecho al plan», y fortalecer aspectos como la inclusión y la participación en el diseño de los planes urbanos (véase también la meta 11.3 de los ODS). Los planes y presupuestos participativos necesitan que la población disponga de acceso a espacios participativos, a la información, para monitorizar y evaluar estos procesos. A diferencia de las áreas metropolitanas, la escala de proximidad en las ciudades intermedias puede ser una ventaja competitiva, sobre todo, al reducir la complejidad en los procesos de planificación y facilitar la coordinación entre los agentes sociales, incluidos aquellos grupos y comunidades más vulnerables, en la definición de políticas urbanas más justas.

CUADRO 2.4 PLANIFICACIÓN DINÁMICA, ESTRATÉGICA, PARTICIPATIVA Y DE BAJO COSTE: «PLANES BASE» PARA CIUDADES INTERMEDIAS

Desde 2003, la Cátedra UNESCO de Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial (Universidad de Lleida, España) y la red UIA-CIMES de la Unión Internacional de Arquitectos han aplicado la metodología de *plan base* para más de 150 gobiernos nacionales, provinciales, regionales y locales de Europa, Asia, África y América Latina. Los programas fueron implementados a través de una cooperación directa con gobiernos nacionales (por ejemplo, con MIDUVI de Ecuador en 2013 o MIVAH de Costa Rica en 2015) o gobiernos regionales (el caso de la provincia de Santa Fe, Argentina) en alianza con CGLU y con la participación de ONU-Hábitat.

Comparado con enfoques tradicionales, el *plan base* es una metodología de planificación urbana y estratégica que también se caracteriza por su flexibilidad, funcionalidad y bajo coste. Un plan base funciona como una primera aproximación a las políticas urbanísticas por parte de gobiernos y ciudadanía: sienta las bases para el diálogo y la cooperación sobre urbanismo y aquellas políticas urbanísticas que lo hacen posible. El principal objetivo de un plan base es priorizar acciones de una política urbanística que puedan vencer obstáculos, elevar el liderazgo, y la capacidad de construir (en la administración local y entre la comunidad) una política urbanística eficaz, eficiente y responsable. Se pueden ver algunos ejemplos de planes base desarrollados en doce ciudades intermedias africanas como Oran y Constantina (Argelia), Tánger (Marruecos), Lubango (Angola), Sikasso (Mali), Lichinga, Manhiça y Caia (Mozambique), Wukro (Etiopía) y Oussouyé (Senegal)[75].

2.3.2 Hacia ciudades de escala humana: planificar la compacidad y el espacio público

La presión de la transición urbana y demográfica, junto con las dificultades de los gobiernos locales para desarrollar y hacer cumplir sus planes urbanos, han contribuido al desarrollo de modelos insostenibles de dispersión urbana y de consumo de suelo en muchas ciudades intermedias, especialmente en aquellas más próximas a las áreas metropolitanas. El impacto de este fenómeno ha tenido un efecto cascada, incidiendo sobre los medios de subsistencia y los recursos naturales de las poblaciones rurales que habitan las áreas más cercanas a la ciudad.

La compacidad resulta fundamental para que las ciudades puedan preservar su escala humana y, por tanto, reducir costes asociados al trazado y mantenimiento de servicios urbanos y de movilidad[76]. Es muy recomendable promover

políticas urbanísticas que limiten la dispersión asociada a la baja densidad mediante el diseño de nuevas extensiones urbanas que dispongan de densidades similares a las áreas más céntricas, preservando los espacios necesarios para calles y áreas verdes. La compacidad también es imprescindible para que una ciudad respalde estrategias inclusivas y cohesivas de integración. La ordenación de los nuevos usos del suelo deberían apostar por la cercanía entre usos residenciales, las actividades económicas, la educación y el ocio, todo ello sobre un espacio público de calidad y diseñado para una movilidad sostenible (cf. *Carta de Liepzig* sobre las ciudades europeas sostenibles).

La compacidad ha sido un mecanismo de planificación y gestión urbana al alcance de muchas ciudades europeas. Generalmente, las políticas de compacidad se han centrado en incrementar la densidad en determinadas áreas de la ciudad y al mismo tiempo concentrar extensas áreas de nuevo espacio público en forma de «cinturón verde» que evitara desbordes. Por el contrario, en los Estados Unidos, la planificación ha contribuido a expandir los procesos de dispersión urbana y a agudizar la segregación socio-espacial de una geografía suburbana caracterizada por su baja densidad y especialización funcional, y muchas veces segregada por ingresos y minorías, aunque altamente dependiente del vehículo privado. En las economías en desarrollo el proceso de dispersión periurbana ha sido monopolizado por la población con menos ingresos o en situación de vulnerabilidad. Una ciudad intermedia del interior como Cuenca (Ecuador) hasta el año 2005 había incrementado su población y su huella urbana a ritmos similares manteniendo su compacidad. Sin embargo, en el periodo 2005-2010, la huella de las nuevas extensiones periurbanas doblaba en proporción al incremento de población[77]. Al mismo tiempo, también se aprecia en las ciudades intermedias de mayor dimensión, una proliferación de barrios cerrados (*gated communities*) —asociados a las clases medias emergentes a menudo por razones de seguridad y protección— como en el caso en Valdivia (Chile) o en San Pedro Sula (Honduras).

El espacio público también es esencial para lograr ciudades sostenibles, y en especial para aquellas ciudades intermedias que invierten en su compacidad. En estos casos, el espacio público es el instrumento que permite a la ciudadanía controlar la escala humana de su ciudad, priorizar las distancias cortas y reducir de manera progresiva la contaminación causada por el transporte motorizado. En muchas ciudades intermedias latinoamericanas como Cusco (Perú) o Antigua (Guatemala), las «plazas de armas» son el corazón de la ciudad y el lugar de encuentro de visitantes y residentes, concentrando estas áreas la mayor oferta de ocio, restauración y alojamiento de la ciudad. Un caso similar ocurre en ciudades intermedias del Norte de África y de Oriente Medio como Tetuán y Essaouira (Marruecos) o Esna (Egipto), en las que el «zoco» (*souq*) asume la función de centro comercial. A lo largo de la historia los mercados de alimentación han sido el principal escenario de intercambio de bienes y servicios entre la población urbana y rural. Los mercados informales y los vendedores callejeros[78] también contribuyen al dinamismo de ciertos barrios y llenan de vida determinados ejes y espacios públicos de las ciudades del África Subsahariana como Matola, Inhambane o Nampula (Mozambique)[79] y otras tantas ciudades del sudeste asiático. En el caso de las ciudades intermedias menores de India, por ejemplo, el espacio público reproduce la identidad rural del asentamiento, caracterizado por calles estrechas de escala peatonal que conducen a las grandes extensiones de suelo agrícola que las rodea[80].

Las ciudades intermedias, con más razón que otro tipo de aglomeraciones urbanas, afrontan el desafío de hacer compatibles su compacidad y su escala humana

Las ciudades intermedias, con más razón que otro tipo de aglomeraciones urbanas, afrontan el desafío de hacer compatibles su compacidad y su escala humana. Para ello pueden promover el incremento de la densidad, impulsando nuevos modelos de vivienda y buscando un mayor equilibrio entre las redes de movilidad y los espacios públicos. Esta evolución ha de ir de la mano con políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda digna a la población más vulnerable. Las ciudades intermedias necesitan desarrollar políticas urbanas orientadas a proteger y mejorar sus espacios públicos y sus valores patrimoniales tangibles e intangibles, para preservar la calidad de vida y aumentar su atractivo. Ambas dimensiones se sitúan en el *corazón* del objetivo 11 de los ODS, y en concreto en las metas 11.4 («proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo») y 11.7 («proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles»).

2.3.3 Acceso al suelo: vivienda y asentamientos informales

Al igual que sucede en las áreas metropolitanas, muchas ciudades intermedias de países de ingresos medios y bajos se enfrentan a problemas para responder a la demanda de suelo edificable y de viviendas dignas. Las ciudades intermedias, con independencia de su tamaño, también experimentan el crecimiento de asentamientos informales, aunque con menor visibilidad mediática que los paradigmáticos *slums* o *favelas* de las grandes aglomeraciones metropolitanas, caracterizados por sus elevadas densidades y difíciles condiciones de vida. Como se mencionó anteriormente, la administración local de muchas de estas ciudades intermedias está limitada por la falta de instrumentos y de recursos, a pesar del aumento de su población y la expansión de su área urbana.

En economías avanzadas, la proporción de asentamientos urbanos que no disponen de servicios básicos es muy baja. Sin embargo, la cuestión sobre la asequibilidad de la vivienda constituye uno de los principales problemas, especialmente en lo que respecta a la accesibilidad a una vivienda adecuada. La crisis financiera mundial de 2008, agravada por la reducción en las reservas de vivienda social en las últimas décadas (en particular en las economías del sur de Europa) y por la existencia de un déficit considerable en la oferta de viviendas, han tenido un fuerte impacto sobre la vivienda, y han limitado drásticamente las posibilidades de acceder a una vivienda digna entre aquellos grupos de población de medios y bajos ingresos más vulnerables (por ejemplo, jóvenes y desempleados). Resultado de ello, en muchas ciudades se ha exacerbado la desigualdad social y la segregación espacial[81].

Para gestionar el acelerado proceso de urbanización, China –que representa un caso particular— ha aplicado ambiciosas políticas de vivienda pública para responder a la demanda de varios cientos de millones de habitantes[82]. Estas políticas han sido implementadas en ocasiones sin considerar sus elevados costes sociales y medioambientales y, en casos extremos, las ineficiencias de estas políticas han provocado la aparición de «ciudades fantasma»[83].

En muchas otras economías de ingresos bajos y medios, el acceso al suelo constituye el primer paso para que la población más pobre pueda garantizar un lugar donde vivir, y esto depende en gran medida de las diferentes modalidades de acceso y tenencia del suelo. Por ejemplo, Paôy Pêt (Camboya) ha crecido aproximadamente en 50.000 habitantes en poco más de 6 años aprovechando su condición de ciudad fronteriza con Tailandia siguiendo patrones de ocupación más propios del medio rural. Kupang City (Indonesia) ofrece un ejemplo diferente de crecimiento, con una estructura parcelaria densa y compacta más propia de una gran aglomeración urbana. En India, los asentamientos informales se han extendido de manera homogénea por toda la geografía urbana, con mayor incidencia en las grandes megaciudades y áreas metropolitanas que en ciudades intermedias que todavía muestran, en muchos casos, dinámicas tradicionales de crecimiento rural.

Estos modelos difieren considerablemente del contexto urbano de África Subsahariana, donde los asentamientos informales, concentrados principalmente en las áreas periurbanas, han reducido (el ya de por si bajo) margen de maniobras de las administraciones locales para corregir los grandes déficits ambientales, sociales y económicos que están acumulando. Una ciudad intermedia de gran tamaño como Blantyre (Malawi), ha experimentado un crecimiento periurbano con densidades extremadamente bajas que ha ampliado a más de diez kilómetros la distancia desde la periferia al centro urbano, haciendo prácticamente imposible cualquier intento por parte del gobierno local de gestionar una prestación digna de los servicios básicos. Por el contrario, ciudades intermedias como Sodo, Arba Minch y Hosaina (Etiopía), a pesar de haber doblado sus respectivas poblaciones en menos de una década, han podido gestionar el proceso de urbanización informal replicando en los límites de la ciudad los parámetros de zonificación ortogonal que ya existían en las áreas más consolidadas de la ciudad —y, que sin duda facilitan el diseño, ejecución e implementación de los servicios urbanos. Las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe también muestran una presencia destacada de asentamientos informales, aunque no son comparables a los existentes en sus grandes áreas metropolitanas. La falta de mecanismos públicos para afrontar los problemas de acceso a una vivienda digna ha sido tradicionalmente contrarrestada por una fuerte autogestión comunitaria, desde la organización parcelaria del suelo a la autoconstrucción progresiva de la vivienda. En numerosas ciudades intermedias latinoamericanas las áreas de urbanización informal se han convertido quizás en la forma de expansión urbana más orgánica. Así, a medida que las instituciones han incrementado sus inversiones a escala barrial, se han ido dotando progresivamente de servicios urbanos. En Antofagasta (Chile), la mayor parte de los 40 *campamentos* mapeados por TECHO[84] —que integran a más de 2.000 hogares— se han asentado en el límite este de la ciudad, y aunque no disponen de servicios urbanos ni calles pavimentadas, sus edificaciones siguen una tipología similar a la existente en las áreas urbanas más consolidadas.

Las transformaciones demográficas y el desarrollo urbano están acelerando la expansión de los asentamientos informales y del hábitat precario en muchas regiones. **Las ciudades intermedias, gracias a su escala humana, pueden cubrir las necesidades básicas de vivienda de su ciudadanía de forma más eficiente y con un menor coste que las áreas metropolitanas —ya sea a través de políticas de regeneración urbana, como también a través de programas de mejoramiento barrial, de regularización de la tenencia del suelo y de la cogestión de la autoconstrucción. Sin embargo, las ciudades intermedias deben exigir a sus gobiernos nacionales y regionales la transferencia de los recursos necesarios para poder integrar progresivamente a los asentamientos informales en el resto del tejido urbano, y de esta manera contribuir a mejorar la compacidad, evitando la segregación socio-espacial**. Estas intervenciones de las ciudades intermedias contribuirán significativamente a la consecución de los ODS, y en concreto de las metas 1.4 y 11.1.

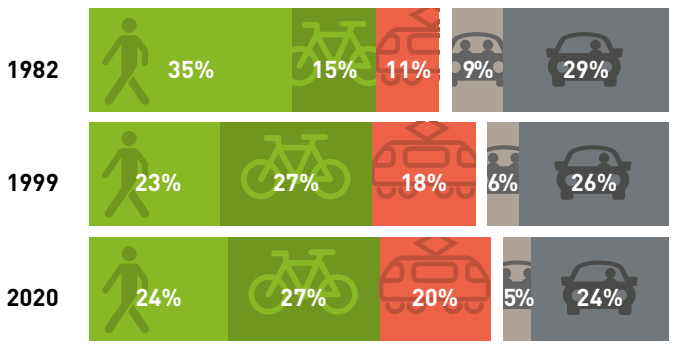
Las ciudades intermedias, gracias a su escala humana, pueden cubrir las necesidades básicas de vivienda de su ciudadanía de forma más eficiente y con un menor coste que las áreas metropolitanas

CUADRO 2.5 FRIBOURG: TRANSICIÓN EN MATERIA DE MOVILIDAD Y ENERGÍA

Fuente: http://www.freiburg.de/pb/,Len/646587.html

Fribourg ha puesto en práctica diversas iniciativas para reducir las emisiones de efecto invernadero y afrontar los efectos del cambio climático. El objetivo es lograr una reducción del 40% de las emisiones para 2030 impulsando la transición hacia fuentes de energía renovables, imponiendo regulaciones más estrictas sobre el consumo de energía en los edificios y promoviendo un sistema de transporte público eficiente, así como la circulación en bicicleta (los objetivos son presentados en la gráfica adjunta). Entre 1982 y 1999, la proporción de los viajes realizados en bicicleta se incrementó de un 15% a un 27%, los realizados a pie descendieron de un 35% a un 23%, los trayectos en vehículos de motor cayeron de un 38% a un 32% y los viajes en transporte público crecieron de un 11% al 18%. Fribourg dispone hoy de 400 km de vías aproximadamente, unos 9.000 aparcamientos para bicicletas junto con instalaciones *bike-and-ride* con el objetivo de incrementar el tránsito intermodal. En 2011, la alcaldía de la ciudad aprobó un estatuto local que obligaba a toda nueva edificación a disponer de aparcamientos para bicicletas. Con 423 coches por cada 1.000 habitantes, Fribourg tiene la menor densidad de automóviles de Alemania.

La ciudad también ha alcanzado elevados niveles en el reciclaje de residuos. Cada hogar o edificio de viviendas, por ejemplo, dispone de contenedores separados para el papel, restos de alimentos y jardinería (el «contenedor bio», *Bio-bin*) y para residuos no reciclables («resto de residuos»). Fribourg redujo sus residuos de 140.000 toneladas en 1988 a 50.000 toneladas en 2000. La ciudad ha atraído a muchas inversiones verdes, por ejemplo, más de 100 empresas dedicadas a la industria de la energía solar, así como organizaciones de investigación. En conjunto, el sector de economía medioambiental emplea aproximadamente a 10.000 personas en 1.500 empresas y genera 500 millones de euros al año[85].



2.3.4 Sostenibilidad medioambiental y resiliencia urbana

Tanto la sostenibilidad medioambiental como la resiliencia urbana necesitan ser integradas en los procesos de planificación de las ciudades intermedias. Dado que el número de población de las ciudades intermedias se tiende a equiparar respecto a la población que vive en áreas metropolitanas, su impacto sobre el medio ambiente no debería ser ignorado si lo que se pretende es alcanzar a tiempo los objetivos fijados en los ODS y en la agenda de cambio climático de París. La planificación urbana, con el apoyo de políticas sostenibles, puede reducir la huella ecológica de las ciudades intermedias. Las acciones políticas deberían incluir la mejora de la gestión de residuos y reciclaje (objetivos 11.6 y 12.5 de los ODS), la reducción de las emisiones de GEI, un consumo más eficiente de la energía a través de una mayor compacidad urbana, y la protección de los espacios verdes y un mejor uso de los recursos naturales.

Muchas ciudades intermedias se han convertido rápidamente en referentes mundiales de la sostenibilidad urbana. Bristol (Reino Unido), por ejemplo, ha sido reconocida por sus robustas políticas públicas de promoción del transporte público, de creación de espacios verdes, de conservación de la biodiversidad y de mejora de la eficiencia energética. Esto ha sido logrado gracias al empoderamiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y a la inversión en la «economía verde». Mientras tanto, Freiburg (Alemania), pionera de la sostenibilidad urbana desde la década de 1970 es hoy una «ciudad verde» que ha impulsado su desarrollo económico y urbano a través de ambiciosas políticas medioambientales, del impulso al uso de energía solar y de acciones contra el cambio climático (véase el cuadro 2.5).

Bucaramanga (Colombia) es conocida como la «ciudad de los parques» y ha liderado desde 2012 la recuperación del 80% del espacio público de la ciudad a través de la reforestación urbana, la restauración de monumentos, y la instalación de zonas Wi-Fi gratuitas, dando trabajo a más de 120 personas en condiciones de vulnerabilidad (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU). Chiang-Rai, una pequeña ciudad intermedia de Tailandia, ha impulsado desde 2008 numerosas iniciativas dirigidas a recuperar la biodiversidad perdida durante su rápido proceso de urbanización, impulsando la integración armónica de la industria local con el medioambiente y rápidamente ejerciendo de referente para otras ciudades de la región con problemas similares.

Las ciudades intermedias podrían, con más facilidad, avanzar hacia la planificación, la construcción y el desarrollo de ciudades más resilientes, siguiendo los compromisos adoptados en el Marco de Sendai para la Reducción del

Riesgo de Desastres, y contribuir a la consecución de las metas 1.5, 11.3 y 11.b de los ODS. La resiliencia de una ciudad mide la capacidad de su población y de su hábitat de absorber los impactos medioambientales, económicos o sociales y sobreponerse a sus efectos en el más corto espacio de tiempo y con los menores costes (humanos y económicos) posibles, y transformar las situaciones desfavorables y críticas en oportunidades de crecimiento.

Un ejemplo de esto es la ciudad de Christchurch (Nueva Zelanda), una ciudad intermedia de altos ingresos, que ha salido reforzada del terremoto de 2011 mejorando sus mecanismos de alerta, coordinación y protección ante sismos, posicionándose también como centro de referencia mundial en la gestión de estos riesgos[86]. En el extremo opuesto, muchas ciudades de economías en desarrollo del Índico, Asia Central o Caribe, como Léogâne (Haiti) sufren con frecuencia emergencias humanitarias. Una ciudad como Quy Nhon (Vietnam) ha desarrollado mecanismos de respuesta para garantizar su resiliencia energética ante episodios de crisis, integrando en sus planes de ordenación territorial estudios detallados sobre los riesgos hídricos potenciales[87]. Otros estudios sugieren que las ciudades intermedias de África Subsahariana pueden verse más afectadas y estar menos preparadas para afrontar el impacto de terremotos o eventos atmosféricos severos derivados del cambio climático, y que su capacidad de resiliencia suele ser, generalmente, más lenta debido a la debilidad de su gobernanza y capacidad financiera[88].

Por otra parte, el concepto de «ciudad inteligente» ha permitido la difusión —tanto en la esfera pública como en la privada— del uso de las redes tecnológicas y sociales. El principio genera controversia en determinados círculos académicos y profesionales por los riesgos inherentes al control que pudieran ejercer operadoras tecnológicas transnacionales en la gestión de grandes masas de datos privados. A pesar de ello, es incuestionable que la tecnología pueda aportar nuevas soluciones a viejos problemas. Aunque lideradas por las áreas metropolitanas de las economías avanzadas, la *smartificación* de las ciudades es un proceso que en mayor o menor medida se ha expandido rápidamente por toda la geografía urbana mundial. A escala de las ciudades intermedias y pequeñas, sin embargo, el concepto de inteligencia urbana se limita frecuentemente a la promoción de canales virtuales de participación ciudadana. Otras ciudades, por otra parte, han desarrollado aplicaciones sobre movilidad que permiten a la ciudadanía acceder a información en tiempo real sobre la red de autobuses o la disponibilidad de plazas de aparcamiento, aunque la iniciativa que suele tener más éxito entre la ciudadanía sea el acceder a Wi-Fi gratuito.

En última instancia, las ciudades intermedias podrían ofrecer mayores ventajas relativas que las áreas metropolitanas cuando se trata de impulsar planes de adaptación y mitigación al cambio climático y un modelo de desarrollo sostenible, apostando por alternativas de baja emisión de carbono, mayor eficiencia energética, prevención de riesgos y resiliencia. La tecnología, sin duda alguna, ha de jugar papel crucial en la planificación de la transición ecológica desde una economía basada en los combustibles fósiles a una economía verde basada en la energía sostenible. Urbanizaciones más compactas y con barrios social y funcionalmente mixtos, unidos a la creatividad de las próximas generaciones, pueden convertir a las ciudades intermedias en promotores de un desarrollo respetuoso con el clima. El Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía (véase el cuadro 4.1 en el capítulo 1 para más detalles), comprometido activamente en la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones de GEI, ofrece una oportunidad para reforzar la acción institucional y la visibilidad de muchas ciudades intermedias en estas dimensiones.



Foto: Pierre Martinot Lagarde - Negombo (Sri Lanka).

2.4 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las ciudades intermedias afrontan el desafío de hacer más atractiva su economía local a aquellas inversiones que mejor contribuyan al bienestar de la ciudadanía. Muchas de estas ciudades, sobre todo aquellas de menor dimensión, presentan desventajas competitivas frente a las grandes aglomeraciones por su menor tamaño y economía de escala. En muchos países, la concentración desproporcionada de recursos en las capitales y en las áreas metropolitanas ha contribuido a desequilibrar el acceso a servicios e inversiones, y a incrementar la desigualdad entre ciudades y entre áreas urbanas y rurales.

Con el objetivo de poder superar estas dificultades, el desarrollo económico local (DEL) ha sido una estrategia de empoderamiento territorial para numerosas ciudades intermedias, que ha permitido posicionar determinadas actividades de ámbito local en un marco regional o nacional (e incluso mundial). En diferentes contextos, las ciudades intermedias han desarrollado diversas formas y modelos de *clusters* empresariales (de alta tecnología, del automóvil, de la industria electrónica, textil, de moda, del mueble, de educación, de telecomunicaciones, de movilidad, etc.). En Europa, el apoyo a los *clusters* regionales ha formado parte de la estrategia de desarrollo económico de la UE. El apoyo de las autoridades locales, en este caso, ha sido fundamental para impulsar los *clusters* de pequeñas y medianas empresas en las ciudades intermedias, sobre todo en aquellos contextos que habían experimentado dificultades financieras en fases previas a la crisis económica de la crisis de fin de los años 2000, como por ejemplo en Italia[89].

El desarrollo económico local (DEL) ha sido una estrategia de empoderamiento territorial para numerosas ciudades intermedias, que ha permitido posicionar determinadas actividades de ámbito local

En la última década, el desarrollo de *clusters* de ciudades en Asia ha sido objeto de varios análisis[90]. Generalmente, los *clusters* de ciudades intermedias asiáticas son centros industriales de reciente creación, mientras que en África suelen predominar las actividades económicas y los asentamientos informales que reagrupan a población de bajos ingresos. Los *clusters* de ciudades intermedias en Australia y América del Norte, por otro lado, se concentran alrededor de sus grandes áreas metropolitanas, y llegan a extenderse más de 100 kilómetros, con una fuerte especialización residencial y de servicios, o ligada a la actividad comercial. Los *clusters* de ciudades intermedias latinoamericanas suelen ser más diversificados funcionalmente. Más abajo, en la sección 3 de este capítulo se presentan más ejemplos de *clusters* de ciudades intermedias.

2.4.1 Desarrollo económico y economía circular

Los gobiernos locales deberían tomar la iniciativa en el desarrollo de estrategias participativas de desarrollo económico local y aglutinar a los principales actores (sector privado, ONG, universidades e instituciones locales) para compartir diagnósticos e impulsar proyectos estratégicos que les permita adaptarse mejor a los cambios económicos. Las ciudades intermedias también necesitan desarrollar un ambiente económico favorable para atraer empresas, personal cualificado e inversiones. Para este fin resulta imprescindible combinar una oferta de buenas infraestructuras y servicios públicos, un sector emprendedor creativo e innovador y un adecuado nivel de inversiones. También es necesaria la presencia de una administración pública eficaz que permita reducir los obstáculos burocráticos, fomente la cooperación entre las empresas locales y los inversores, y que contribuya a la creación de *clusters* productivos y de innovación. Las políticas de desarrollo económico local pueden contribuir significativamente a lograr los objetivos de los ODS 8 («trabajo decente y crecimiento económico»), 9 («la industria, la innovación y la infraestructura») y 10 («reducción de las desigualdades entre territorios»).

En lo relativo al desarrollo de la economía local, las ciudades intermedias deben comprender mejor y apoyar el desarrollo de la economía circular[91]. En este sentido, la economía circular implica un enfoque más responsable de la gestión de residuos y, sobre todo, el reciclaje y su reaprovechamiento, por ejemplo, para la obtención de calor y energía. También exige que se haga todo lo posible para utilizar recursos renovables o extender el ciclo de uso de los recursos disponibles con el objetivo de extraer el máximo valor de uso, y luego recuperar y regenerar los productos y materiales al final de su vida útil.

Uno de los mayores desafíos de una economía circular radica en el elevado coste asociado a la recuperación de los residuos y a su reaprovechamiento. En muchos casos se necesita una masa crítica suficiente para desarrollar una industria de reciclaje a escala y generar oportunidades en la substitución de la materia prima —normalmente más barata— por productos reciclados[92]. La aplicación de la ecología industrial –recuperación de residuos y transformación en energía térmica– se está difundiendo en apoyo a la coproducción de electricidad, uso de materiales reciclados o al tratamiento y reutilización de aguas negras. Algunas ciudades intermedias han tenido mucho éxito en la aplicación de este tipo de modelo productivo en el desarrollo de la economía circular local. Kalundborg, una pequeña ciudad de Dinamarca, es un ejemplo de ciudad que ha aprovechado su escala y posición geográfica para abrazar la economía circular y aplicar con éxito la ecología industrial[93].

2.4.2 Vínculos urbano-rurales

La mejora de los vínculos entre áreas rurales y urbanas es una cuestión que preocupa cada vez más a las ciudades intermedias debido al papel central que éstas desempeñan en el desarrollo de las economías regionales sub-nacionales. Invertir en las ciudades intermedias es imprescindible para fortalecer las alianzas urbano-rurales (véase el cuadro 2.6), por ejemplo: en la infraestructura necesaria para movilizar bienes y servicios; en las relaciones económicas que refuercen las cadenas de suministro y de valor entre los centros de producción rurales y los mercados urbanos; en los sistemas de conocimiento que faciliten la transmisión de información y datos entre ciudades intermedias, pequeñas municipalidades y áreas rurales; y, en la educación, en los servicios de salud y en los sistemas de gobernanza. Muchas regiones y núcleos rurales tienen dificultades de acceso a las infraestructuras y servicios, y presentan niveles muy bajos de inversión tanto del sector público como del privado. A consecuencia de esto, los costes de transacción entre ciudades intermedias, pequeñas y núcleos rurales aumentan. **A medida que las regiones y áreas rurales pierden población, se asiste a una progresiva reducción del capital humano y social, a una pérdida de puestos de trabajo y a una creciente dependencia hacia las ciudades intermedias para complementar los ingresos con actividades económicas no agrícolas**.

Se necesitan mejorar los instrumentos para fortalecer los vínculos entre áreas rurales y urbanas. Ciertas políticas innovadoras, que han sido orientadas a la creación de circuitos económicos corto» o a sistemas alimentarios proximidad, están contribuyendo de manera significativa a la producción local, a fortalecer la seguridad alimentaria de las comunidades, a la creación de nuevos puestos de trabajo, a la reducción de los costes de intermediación, y a la mejora de la huella ecológica de muchas ciudades intermedias. Ciudades intermedias de Quebec (Canadá), por ejemplo, o la pequeña ciudad intermedia de Albi (Francia) están tratando de alcanzar su soberanía alimentaria[94].

También las mejoras en las redes de transporte, de comunicaciones y de servicios básicos en las ciudades intermedias (educación, sanidad, movilidad, etc.) benefician a los habitantes de las ciudades más pequeñas y a su área de influencia rural. El mejoramiento del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por ejemplo, son fundamentales para reforzar los vínculos urbano-rurales, ya que facilitan el acceso a internet en zonas con cobertura deficiente, y permiten desarrollar servicios a distancia (por ejemplo en la salud o en la formación).

Una ciudad intermedia aislada como Pasto (Colombia) da servicio a una extensa región (Nariño) en la que más del 50% de su población rural permanece vinculada a los minifundios. En las últimas décadas, los déficits en infraestructura (redes de carreteras, sistemas de transporte) han condicionado el acceso de la producción agrícola familiar a los mercados[95], acentuando la brecha de ingresos entre las comunidades rurales y urbanas. En respuesta a esto, Pasto ha concentrado sus esfuerzos en las áreas peri-urbanas de la ciudad, mejorando la provisión de infraestructura de acuerdo a la expansión de las zonas productivas agrícolas[96].

En muchas regiones europeas rurales, las ciudades intermedias han impulsado agencias de desarrollo local durante décadas, con modelos de negocio ajustadas a las necesidades y expectativas de la población local y del territorio. Las cooperativas agrícolas, por ejemplo, se han convertido en las principales fuentes de empleo rural directo e indirecto[97]. Una pequeña ciudad intermedia como Lleida (España), alberga una de las cooperativas de agroalimentación más

CUADRO 2.6 ALIANZAS URBANO-RURALES: UN ENFOQUE INTEGRADO AL DESARROLLO ECONÓMICO

Un informe de la OCDE de 2013 muestra diferentes alternativas para fortalecer los vínculos urbano-rurales a partir de la construcción de alianzas, aportando ejemplos de once ciudades y regiones de Europa, Australia y Estados Unidos[100]. Los casos de estudio europeos incluyen a Nuremberg (Alemania), Rennes (Francia), Brabantstad (Holanda), Castelo Branco (Portugal), Praga (República Checa), Extremadura (España), Forlì-Cesena (Italia), West Pomerania (Polonia) y la región central de Finlandia. El informe de la OCDE se centra en la mejora de los mecanismos de cooperación para lograr objetivos comunes y mejorar las estrategias de desarrollo regional, tomando en consideración las externalidades urbano-rurales.

En este informe se destaca el papel de las ciudades intermedias en la mejora de las alianzas con el medio rural. Rennes ha impulsado su sistema de agricultura periurbana. Forlì y Nuremberg han mejorado la cooperación económica entre productores agrícolas y consumidores urbanos, incorporando el desarrollo turístico en la promoción de la economía local. El estudio de la OCDE subraya también el papel de las ciudades que han logrado una economía de escala gracias a la prestación de servicios más baratos y eficientes a las comunidades urbanas y rurales, como en el caso de Jyväskylä y Saarijärvi-Viitasaari (Finlandia), mediante nuevas tecnologías, o de Pomerania Occidental con una gestión más eficiente de sus residuos. El informe, finalmente insiste en los planes de desarrollo integral que incluyen las áreas urbanas y rurales como formas eficaces para controlar la expansión urbana[101].

importantes del sur de Europa, una aglomeración integrada por más de 150 cooperativas menores que asumen la gestión de todo el ciclo del producto, desde su cultivo y transformación hasta su distribución y comercialización, garantizando la protección del trabajador a través de su propia agencia de seguros. Este sistema ha incrementado la productividad y ha optimizado los flujos de mercancías[98].

En China, las políticas nacionales dirigidas a modernizar la agricultura han conseguido fortalecer los vínculos entre el medio urbano y el rural, invirtiendo en la seguridad alimentaria de sus ciudades y reduciendo la brecha en la riqueza entre población urbana y rural en ciertas provincias[99]. Al mismo tiempo, sin embargo, también se ha incrementado la tasa de población flotante que ha sido empujada hacia las ciudades debido a la precariedad de los medios de subsistencia en las áreas rurales. En Perú, la inversión conjunta del estado y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD) en el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco ha reforzado las relaciones entre los campesinos y el tejido micro-empresarial de las ciudades intermedias que se localizan en el corredor. Este proyecto ha mejorado la cohesión comunal y ha empoderado a la mujer en la gestión de grupos de ahorro que son clave para la sostenibilidad de la actividad a largo plazo. No obstante, el mayor éxito ha sido hacer compatibles la reducción de la vulnerabilidad de la población rural con el acceso de sus productos al mercado nacional e internacional, utilizando a las ciudades intermedias como centros de negocio.

Las ciudades intermedias deben promover su desarrollo económico a partir de las ventajas competitivas apoyándose en sus capacidades locales y en sus áreas de influencia (*hinterlands*). Las ciudades intermedias deberían impulsar la cooperación inter-municipal y las alianzas urbano-rurales con el objetivo de articular estrategias de desarrollo más integradas y economías de escala. También deberían consolidar su papel como nodos de desarrollo regional, aumentar el atractivo de su economía y garantizar a toda la ciudadanía una infraestructura de calidad y servicios básicos accesibles. Los gobiernos centrales, especialmente en economías emergentes y en desarrollo, deberían proporcionar un marco legislativo adecuado e incentivar la concreción de alianzas y formas de cooperación entre ciudades intermedias, pequeñas ciudades y las comunidades rurales —como es propuesto en la meta 11.a de los ODS -«apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales».



Las ciudades intermedias deberían consolidar su papel como nodos de desarrollo regional, aumentar el atractivo de su economía y garantizar a toda la ciudadanía una infraestructura de calidad y servicios básicos accesibles

2.4.3 Identidad y turismo

La esencia de una ciudad intermedia radica en la singularidad de su patrimonio histórico, cultural y natural. Esta singularidad en muchas ocasiones se ha convertido en un importante activo turístico y recreativo, mejor diferenciado y accesible que la oferta existente en las grandes ciudades y sus alrededores. Muchas de las ciudades intermedias cuentan con una identidad cultural preservada por su población a lo largo del tiempo que ha generado un rico patrimonio material (monumentos, edificaciones, etc.) e inmaterial (tradiciones, eventos festivos o expresiones culturales). A medida que la industria del turismo crece en relevancia económica, muchas ciudades intermedias han afrontado el reto de poner en valor sus atractivos y los de su área de influencia[102]. Una mayor visibilidad y una mejor accesibilidad a través de la mejora de los sistemas de transporte, por ejemplo, pueden traducirse en nuevas oportunidades de inversión. Una de las ventajas que presentan las ciudades intermedias es que ofrecen oportunidades para una inversión sostenible en ámbitos como la ecología, la cultura, la agricultura o el turismo de deportes. Esta modalidad híbrida de turismo, que privilegia los viajes individuales y en pequeños grupos aprovechando alojamiento, productos y servicios locales, ofrece modelos para un turismo compatible con los ODS.

Para muchas ciudades intermedias, la mejora de la infraestructura de movilidad ha sido fundamental para el desarrollo del turismo. Pero también es cierto que la rápida urbanización como la focalización de la economía local hacia el turismo de masas ha condicionado negativamente la economía local de muchas ciudades intermedias. Ciudades como Denpasar (isla de Bali, Indonesia), Cusco (Perú), Luxor (Egipto), Stone Town (Tanzania) y Cartagena (Colombia) están afrontando grandes desafíos por retener su identidad cultural, gestionar sus activos y productos culturales, y planificar sus capacidades mientras se enfrentan al turismo de masas[103]. Ciertamente, articular un desarrollo sostenible sobre el turismo nunca ha sido fácil, más aún en contextos donde los recursos disponibles para la protección del patrimonio cultural e infraestructuras son limitados.

Para algunas ciudades intermedias, también ha sido un desafío depender únicamente de una actividad como el turismo. Por ejemplo, ciudades intermedias fuertemente dependientes del turismo suelen estar más expuestas a la volatilidad de los mercados de divisas o a los cambios en las relaciones políticas. Bizerte, Hammamet, Carthago y otros destinos turísticos de Túnez han recibido el impacto directo de la situación política del país. Por otro parte, Málaga (España), una ciudad intermedia de la costa mediterránea, es un ejemplo interesante de reacción a estos riesgos. Desde los años 60,

Málaga ha sido un centro turístico europeo de primer orden. Sin embargo, ha logrado reducir su dependencia al turismo estacional invirtiendo en su agenda cultural y social a través de iniciativas como el Ágora del Mediterráneo o SOHO Málaga, y posicionándose en el paisaje global de *clusters* innovadores con el proyecto SmartCity Málaga.

Las ciudades intermedias deberían fortalecer su identidad como también **su patrimonio cultural**, respetar **su historia y riqueza arquitectónica** e invertir en políticas culturales robustas. También deberían integrar **la dimensión cultural como factor imprescindible para un desarrollo sostenible**, y un elemento vital en la integración social y en la participación política; pero también, como una oportunidad **para mejorar, a largo plazo, el atractivo turístico de la ciudad en coordinación con su área de influencia y con el resto del territorio** (directamente relacionado con las metas 8.9 y 11.4 de los ODS).

2.4.4 Centros de alta tecnología y economía del conocimiento

En las últimas décadas, muchas ciudades intermedias, sobre todo de economías avanzadas, han impulsado actividades relacionadas con la economía del conocimiento, al mismo tiempo que aprovecharon la tecnología para renovar sus actividades en los sectores primario e industrial. La presencia de universidades, de ecosistemas empresariales dinámicos y de una buena infraestructura de movilidad y de telecomunicaciones ha permitido descentralizar la innovación más allá de las áreas metropolitanas hacia las ciudades intermedias. De acuerdo con la International Association of Science Parks and Areas of Innovation (IASP) el 54,1% de los parques de innovación se localizan en ciudades con población inferior a un millón de habitantes. En particular, el 37,6% de todas estas instituciones se localizan en ciudades con población inferior a 500.000 habitantes, una cifra similar a la existente en las áreas metropolitanas[104]. La mayoría de estas instalaciones son iniciativas públicas, con una presencia creciente de alianzas público-privadas.

La presencia de un clima negocios dinámico articulado en la innovación ha permitido a muchas ciudades intermedias beneficiarse directamente de muchos avances en materia de desarrollo ambiental y de mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios básicos. El tamaño menor de la ciudad y la relación de proximidad entre agencias de desarrollo local, universidades, sector privado y ciudadanía han facilitado en muchos casos el desarrollo de pruebas piloto que finalmente han sido integradas en la gestión pública. Algunos de estos casos —como la administración electrónica o la economía circular en la prestación de servicios— han incidido positivamente en el cambio de hábitos y rutinas cotidianas de la población.

Para un número importante de ciudades intermedias de economías en desarrollo, con un porcentaje importante de población rural, la mejora de la conectividad ha permitido a sus administraciones locales mejorar la calidad de sus servicios, reducir trámites y costes administrativos, incrementar la transparencia, control y seguimiento de la gestión pública y dar mayor visibilidad a los activos de la ciudad en la región. Algunos ejemplos de ello son las ciudades intermedias de Yogyakarta (Indonesia), Tra Vinh (Vietnam) o Songkhla (Tailandia). Una ciudad intermedia como Tunja (Colombia), está replicando actualmente el modelo de innovación del distrito tecnológico «22@» de la ciudad de Barcelona (España), con el objetivo de reforzar la competitividad de su sector terciario a través de la economía del conocimiento. La innovación tecnológica y la participación ciudadana han sido instrumentos clave para superar el déficits en infraestructuras en una ciudad de una economía emergente como Solapur (India)[107].

CUADRO 2.7 CIUDADES DEL CONOCIMIENTO

Desde hace varios años, la Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento de CGLU ha estado trabajando junto a gobiernos locales en el desarrollo de ciudades inteligentes, innovadoras y competitivas. Estos procesos son especialmente importantes para que las ciudades intermedias puedan aprovechar mejor los beneficios del desarrollo tecnológico, la integración y la conectividad y mejorar su posición en los sistemas nacionales urbanos, reforzar la cohesión territorial y actuar como centros tecnológicos para otros actores locales.

La Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento de CGLU, junto con el Ayuntamiento de Bilbao han desarrollado una estrategia para las ciudades inteligentes que se articula sobre seis ejes principales: economía, gobernanza, ciudadanía, calidad de vida, medio ambiente y movilidad[105]. Este plan tiene por objeto promover diferentes aspectos, incluyendo: la inversión en industrias innovadoras y empresas de alta tecnología; promover la penetración de las TIC en las actividades económicas tradicionales; reforzar la democracia y la administración electrónica; impulsar programas de educación y de investigación basados en el conocimiento; mayor penetración de la conectividad de banda ancha en todo el territorio; preservar el patrimonio cultural y crear oportunidades a través del uso de la tecnología –*e-salud*, *e-inclusión*– y una mayor accesibilidad para el conjunto de la población, con el objetivo de mejorar el bienestar y la calidad de vida de una ciudadanía más integrada, involucrada e interconectada[106].

Otras ciudades intermedias de países emergentes como, por ejemplo, Toluca (México) o Ajmer (India), ilustran el enorme potencial de las ciudades intermedias en la sociedad de la información. Astana (Kazajistán) es otro caso interesante de una ciudad intermedia que está liderando el desarrollo de ciudades inteligentes en la región.

Las ciudades intermedias disfrutan de ciertas ventajas para posicionarse a nivel regional, nacional y mundial como laboratorios de innovación vinculados a la economía del conocimiento (relacionado con la meta 8.2 de los ODS). Para ello es necesario reconocer la contribución de los avances en las telecomunicaciones. La mejora de la conectividad permite compensar las distancias de los centros tecnológicos, garantizar el acceso a redes globales y facilitar la transferencia de conocimiento entre ciudades para replicar las mejores prácticas e iniciativas.

2.4.5 Empoderamiento de género y crecimiento económico inclusivo

Las ciudades intermedias disfrutan de ciertas ventajas para posicionarse a nivel regional, nacional y mundial como laboratorios de innovación vinculados a la economía del conocimiento

Las ciudades intermedias pueden contribuir a la corrección de muchos desequilibrios socioeconómicos, no solo entre áreas rurales y urbanas, sino también entre determinados segmentos de la población. En muchas ciudades, mujeres y jóvenes forman el grueso de la población más vulnerable, sufriendo de inseguridad tanto en el espacio público como en el hogar, liderando la tasa de desocupación y con fuerte presencia en la economía informal —un *detonador* significativo de la emigración. La persistencia de la desigualdad de género y de la falta de oportunidades para los jóvenes son frenos en el progreso de la economía local y una amenaza para la cohesión social de la ciudad.

En las últimas décadas, la economía informal se ha expandido en muchas ciudades intermedias próximas a las áreas metropolitanas de países en desarrollo. Un buen ejemplo de ello es la ciudad intermedia de Nakuru (Kenya), con una población de 335.000 habitantes, en donde la venta ambulante informal ocupa un lugar central en la economía local. La gestión pública de estos desafíos pasa por mejorar la representación de la mujer en los órganos de decisión locales y en los presupuestos participativos, en racionalizar el sistema de licencias y facilitar el acceso a fuentes de financiación[108]. Naga (Filipinas) ha sido la primera ciudad intermedia en impulsar un *Women Development Code* (Código de Desarrollo de la Mujer) y a adoptar una ordenanza ciudadana que garantiza a la mujer su «derecho a la ciudad», asignando puestos de representación en los órganos de decisión de las políticas públicas y reservando un 10% del presupuesto anual a los programas de apoyo a la ordenanza[109]. En muchas economías en desarrollo, además, la colaboración entre los gobiernos locales y las cooperativas o los grupos comunitarios ligados a la economía informal ha jugado un papel decisivo en la prestación de servicios básicos con un fuerte involucramiento de las mujeres[110].

Aunque menos visibles, en las últimas décadas, muchas ciudades intermedias latinoamericanas, han fortalecido el papel de la mujer en el desarrollo de la economía local a través de iniciativas públicas y privadas que incorporaban programas de capacitación técnica y profesional, y facilitaban el acceso a un empleo decente por primera vez. Las cooperativas de producción, distribución y comercialización han sido en muchas ocasiones una manera efectiva de abandonar la economía informal, en particular para la mujer y en contextos aparentemente desfavorables —como demuestra el ejemplo del rápido crecimiento de la cooperativa palestina de supermercados Bezaria, Beita y Al-Noemeh[111].

Mientras se promueve de manera pro-activa la igualdad de género en la economía local, las ciudades intermedias también deberían considerar el impulso de políticas urbanas inclusivas que incidan en la mejora de la seguridad y protección de los segmentos de población más vulnerable. Junto al espacio público, los centros escolares constituyen el principal escenario en donde priorizar la inversión para beneficiar a las futuras generaciones. En numerosas ciudades intermedias de India, las mujeres han estado en la vanguardia de los procesos participativos dirigidos a mejorar el acceso al espacio público. En Antalya (Turquía), las mujeres lideraron la mejora en la prestación de servicios urbanos de las áreas periurbanas, contribuyendo con el 70% de las decisiones[112]. La mejora de la sensación de la seguridad en el espacio público reduce de manera significativa la exposición de la mujer ante la violencia, y genera una externalidad positiva al facilitar su acceso de forma más eficaz al uso residencial o productivo del suelo.

A pesar de estar condicionadas por la falta de recursos, las ciudades intermedias pueden utilizar su proximidad y escala humana como ventajas competitivas para afrontar sus desafíos sociales de acuerdo con las necesidades de la población en riesgo de exclusión y, al mismo tiempo, abordar la cuestión de género y otras desigualdades (como la exclusión de jóvenes, el sector informal, la inmigración y las minorías). Las autoridades locales necesitan ser proactivas y evitar el incremento de la polarización y la exclusión social. Estas acciones podrían contribuir substancialmente a la consecución de numerosos ODS, como por ejemplo la meta 5 sobre igualdad de género, la meta 8 sobre empleo productivo y trabajo digno para todos, y las metas 8.5 y 8.6 sobre juventud.

2.5 PROXIMIDAD Y ESCALA HUMANA: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES

En cada región del planeta, las ciudades intermedias están experimentado una enorme transformación demográfica, física, económica y social que ha ayudado a configurar una «nueva geografía económica»[113]. Aunque se prevé que crecerán a un ritmo más lento, las ciudades intermedias deberán afrontar importantes desafíos en los próximos veinte años para albergar a los millones de nuevos habitantes que llegarán a las ciudades. Este proceso requiere de una acción urgente, especialmente en las ciudades intermedias de Asia meridional y sudoriental y de África Subsahariana, para planificar y gestionar esta transición, y contribuir a reducir la presión sobre las áreas metropolitanas organizando sistemas urbanos más equilibrados.

Las brechas entre las *metrópolis* y las ciudades intermedias, pero también entre ciudades intermedias (medidas en base al PIB per cápita y en ventajas comparativas), se están ampliando, especialmente en los países en desarrollo. Gran parte de las ciudades intermedias del Sur Global tienen dificultades para gestionar la planificación urbana de manera adecuada. Las ciudades intermedias de mayor tamaño comienzan a experimentar desafíos similares a los existentes en las áreas metropolitanas: procesos de dispersión y desborde periurbano, presión sobre el suelo y la vivienda, falta de acceso a los servicios urbanos básicos, segregación espacial, extensión de la informalidad, fragilidad ambiental, y problemas de resiliencia. En este sentido, la evolución, funciones y aspiraciones de las ciudades intermedias deberían atraer la atención de los gobiernos nacionales y de las instituciones internacionales dado que la mayor parte de las metas fijadas en los ODS y en la Nueva Agenda Urbana dependen de la respuesta de las ciudades intermedias ante estos desafíos.

Más allá de su función tradicional como centros administrativos y de provisión de servicios, muchas ciudades intermedias han reforzado su papel como polos de desarrollo locales y regionales, hacia agroindustrias modernizadas o centros industriales especializados que a menudo estaban asociadas a la explotación de los recursos naturales. Otras tantas han desarrollado nuevas actividades económicas vinculadas a centros tecnológicos y del conocimiento, a la cultura o al turismo. En casi todas las regiones han emergido *clusters* y corredores de ciudades intermedias que han desarrollado vínculos con las cadenas mundiales de suministro de bienes y servicios. Sin embargo, muchas otras ciudades intermedias no han sido capaces de beneficiarse de estas transformaciones y han experimentado de hecho un estancamiento o retroceso (en inglés *shrinking cities*). En la sección siguiente se explica la geografía de estos cambios.



Foto: Izu navi - Atami Market, Shizuoka (Japón).

Las reformas legales e institucionales también han sido decisivas en este proceso. Las reformas de descentralización emprendidas en las últimas décadas han dotado a los gobiernos locales de muchas ciudades intermedias de mayores responsabilidades en la prestación de unos servicios e infraestructuras que contribuyen al atractivo y calidad de la vida local. No obstante, en los países en desarrollo, a menudo no se dispone de un entorno adecuado para los gobiernos locales, y son muchas las ciudades intermedias que están sufriendo presiones cada vez mayores en sus presupuestos, en particular en aquellas regiones más rezagadas.

La escala humana proporciona una identidad, un sentido de pertenencia, redes de proximidad, un conocimiento implícito y cierta predisposición, por parte de las comunidades, a colaborar ante el objetivo de construir una ciudad más próspera. El tamaño, sin embargo, también afecta la accesibilidad a oportunidades, servicios, empleos y conocimiento. En este sentido, la distancia a otros centros contribuye a elevar el coste de las actividades económicas y reduce el acceso a servicios y oportunidades.

Las economías de las ciudades intermedias deberían canalizar la industria local, los sistemas de producción y el comercio hacia las demandas de los mercados nacionales y mundiales

El principal desafío que afrontan los gobiernos locales y la ciudadanía de las ciudades intermedias pasa por convertir sus ventajas competitivas en políticas de desarrollo económico, en sociedades inclusivas, en un entorno valorado y acogedor, en ciudades creativas, y con buena calidad de vida. Las ciudades intermedias también deben superar los problemas derivados de la creación de una masa crítica, con el objetivo de hacer más asequible y accesible el desarrollo económico y social local. Aunque no existen soluciones sencillas o inmediatas a estas cuestiones, como tampoco recetas para hacer que, de la noche a la mañana, las ciudades intermedias sean más inclusivas, dinámicas y sostenibles, se evidencian algunas estrategias —como se muestra a lo largo de este capítulo— que pueden ser utilizadas y convertidas en oportunidades de liderazgo para las ciudades intermedias.

Como se mencionó anteriormente, las ciudades intermedias necesitan prestar atención a modelos de desarrollo más colaborativos, fortalecer sus relaciones con otras ciudades, actores locales y áreas de influencia, estableciendo alianzas con el sector privado y las comunidades con el objetivo de fomentar el crecimiento endógeno, promover sus propios activos, fortalecer la identidad local y las capacidades de sus comunidades. La gobernanza participativa, la planificación urbana estratégica, las políticas de integración socioeconómica y espacial, los proyectos estratégicos compartidos, el desarrollo económico y social inclusivo y la igualdad de género son las bases para la creación de modelos de desarrollo colaborativo. Las ciudades intermedias de rápido crecimiento en regiones en desarrollo necesitan dar una mayor prioridad a la planificación urbana, flexible e integrada, a la gestión del uso del suelo, a la reforma de los sistemas de gobernanza urbana y de gestión financiera y a un mejor acceso a la tenencia del suelo, en acuerdo con los principios de los derechos humanos.

Aquellas ciudades intermedias que afrontan reformas estructurales en contextos de recesión económica deberían priorizar la reeducación y la capacitación profesional, un liderazgo político y empresarial robusto, la participación de las comunidades locales, e impulsar los diferentes elementos que vertebran a una economía colaborativa, así como la innovación y las nuevas tecnologías. En particular, se hacen cada vez más necesarias políticas específicas orientadas a atraer y retener a los jóvenes.

Las ciudades intermedias necesitan crear una cultura de cooperación en lugar de competir con las pequeñas ciudades y áreas rurales de su zona de influencia, e impulsar de manera decidida la integración económica, la gestión y uso compartido de bienes, servicios e infraestructuras, que además deberían ser diseñados y adaptados a las necesidades de toda la región. El desafío para muchas ciudades intermedias consiste en saber actuar, tanto a escala local como en un entorno económico más globalizado y competitivo. Es por ello que las economías de las ciudades intermedias se deberían volver más «glocalizadas»; canalizar por ejemplo la industria local, los sistemas de producción y el comercio hacia las demandas de los mercados nacionales y mundiales; buscando una mayor complementariedad y sinergia con las áreas metropolitanas. Las políticas nacionales deberían impulsar y guiar estas estrategias.

Las ciudades intermedias son y pueden llegar a ser lugares más prósperos, dinámicos y creativos, y para ello, deben aprender a utilizar sus activos de manera sostenible. La escala de proximidad ofrece oportunidades para transformar sus patrones de producción y consumo, como también su entorno social, cultural y natural. La escala humana también abre espacios para que las ciudades intermedias se puedan transformar en lugares más innovadores y dinámicos en los que vivir, trabajar y crear. Para superar algunos desafíos, las ciudades intermedias deben aprender a colaborar, a integrarse y a trabajar de manera conjunta dentro de redes, a generar mayores sinergias entre áreas urbanas y territorios, y a defender un modelo de sistema de ciudades más equilibrado y colaborativo. Sin embargo, los desafíos y oportunidades que afrontan las ciudades intermedias varían considerablemente en cada región del mundo, dependiendo de su contexto geográfico, político y económico. Estas dimensiones son revisadas en la siguiente sección.

3.

LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y LOS SISTEMAS URBANOS NACIONALES Y REGIONALES

La globalización, las reformas gubernamentales —incluidas la descentralización—, el crecimiento urbano y el impacto de las nuevas tecnologías, están transformando de manera significativa los sistemas urbanos nacionales, al mismo tiempo que se van consolidando sistemas internacionales de ciudades.

Las características de los sistemas urbanos evolucionan y varían según los países y regiones[114]. Muchos países presentan un sistema urbano jerárquico compuesto por ciudades clasificadas por categorías, a veces definidas en leyes o incluso en la constitución. En este sentido, los sistemas jerárquicos funcionales continúan siendo, para la mayoría de los países, los cimientos de la administración pública y de las finanzas locales. El proceso de urbanización, sin embargo, está contribuyendo a generar un modelo más dinámico, con más ciudades en red y menos relaciones jerárquicas basadas en población, tamaño o modelo de gobierno. Este patrón evolutivo de los sistemas de ciudades —basado en vínculos funcionales interdependientes—, está reduciendo la distancia entre sistemas nacionales, regionales y mundiales, lo cual **tiene implicaciones profundas e impredecibles sobre la evolución y relevancia de las actuales jerarquías urbanas en cuanto a comercio, desarrollo económico, inversiones, migración, cultura, conocimiento e información.**



Foto: Xiaojun Deng - Thimphu (Bután).

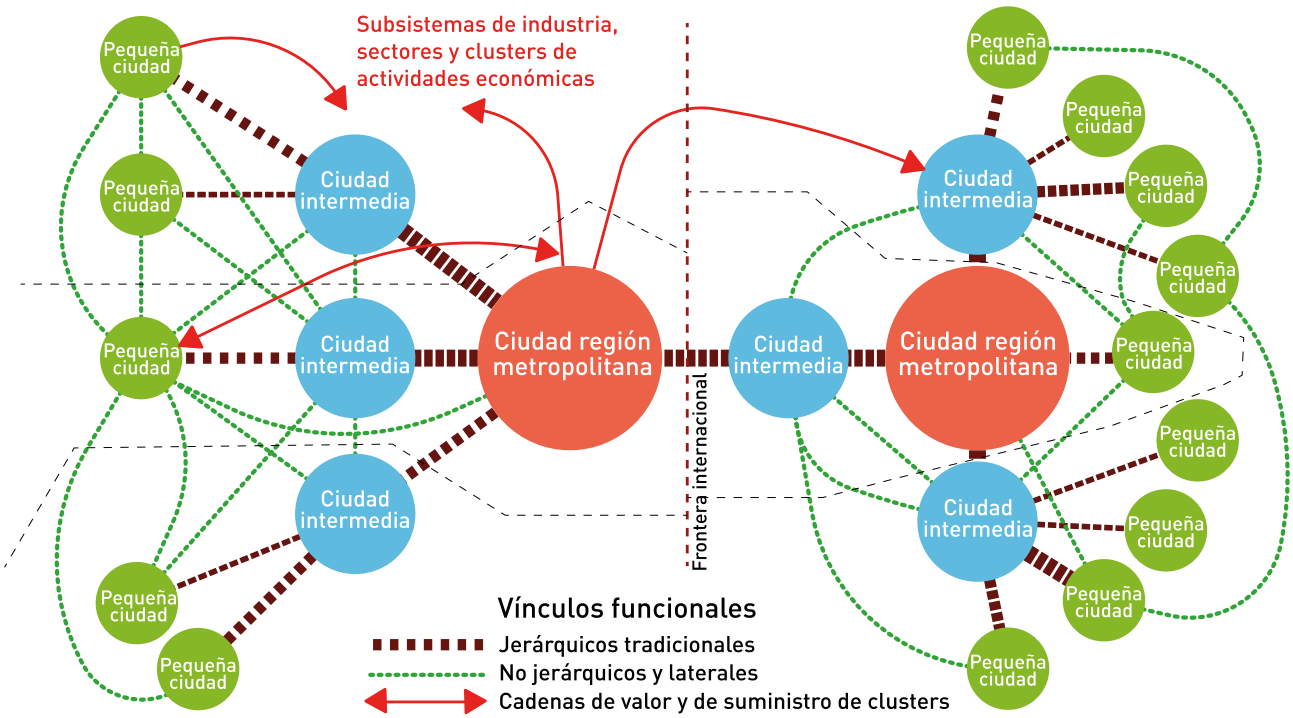
La figura 3.1 muestra que, si bien todavía subsisten muchos elementos de la jerarquía urbana funcional, cada vez se producen más interconexiones laterales dentro y entre países. En la actualidad, los sistemas nacionales e internacionales de ciudades integran una compleja malla de estructuras y de relaciones jerárquicas y no jerárquicas que evolucionan constantemente. El Internet y el desarrollo de la economía de servicios están generando nuevas oportunidades para la creación de redes de intercambios entre ciudades que, además, trascienden las fronteras nacionales e internacionales.

De acuerdo con estos nuevos patrones emergentes, y atendiendo a los factores que moldean las dinámicas espaciales y el desarrollo de los sistemas nacionales de ciudades intermedias, se hace necesario revisar las relaciones de las variables tradicionales –escala, tamaño y función–, como también su impacto sobre los sistemas urbanos. Como se analizó en las secciones 1 y 2, se proponen tres grandes categorías de ciudades intermedias: los polos o nodos sub-nacionales, los *clusters* y los corredores.

Cada una de estas categorías desempeña un papel diferente en la configuración demográfica, económica y en la naturaleza de los sistemas nacionales de ciudades, y en consecuencia, en el desarrollo nacional. También se aprecia cierto solapamiento entre las tres categorías, y algunas de ellas se extienden más allá de las fronteras nacionales formando parte de sistemas internacionales de ciudades intermedias.

Esta sección aporta una breve descripción de los sistemas de ciudades intermedias (monocéntricos, bicéntricos, policéntricos, costeros, del interior, sin acceso al mar) así como en los tipos de *clusters* y corredores[115]. Cuando sea posible, el informe hará referencia a las políticas y prácticas urbanas nacionales y regionales impulsadas para dar respuestas a los desafíos del proceso de urbanización y a las necesidades de las ciudades intermedias. El objetivo es explorar si las ciudades intermedias pueden jugar un papel más importante en el desarrollo y funcionamiento de los sistemas urbanos nacionales y regionales. Las conclusiones sintetizan los mensajes sobre los sistemas de ciudades intermedias nacionales e internacionales, y su importancia en la implementación de la Nueva Agenda Urbana para las próximas décadas.

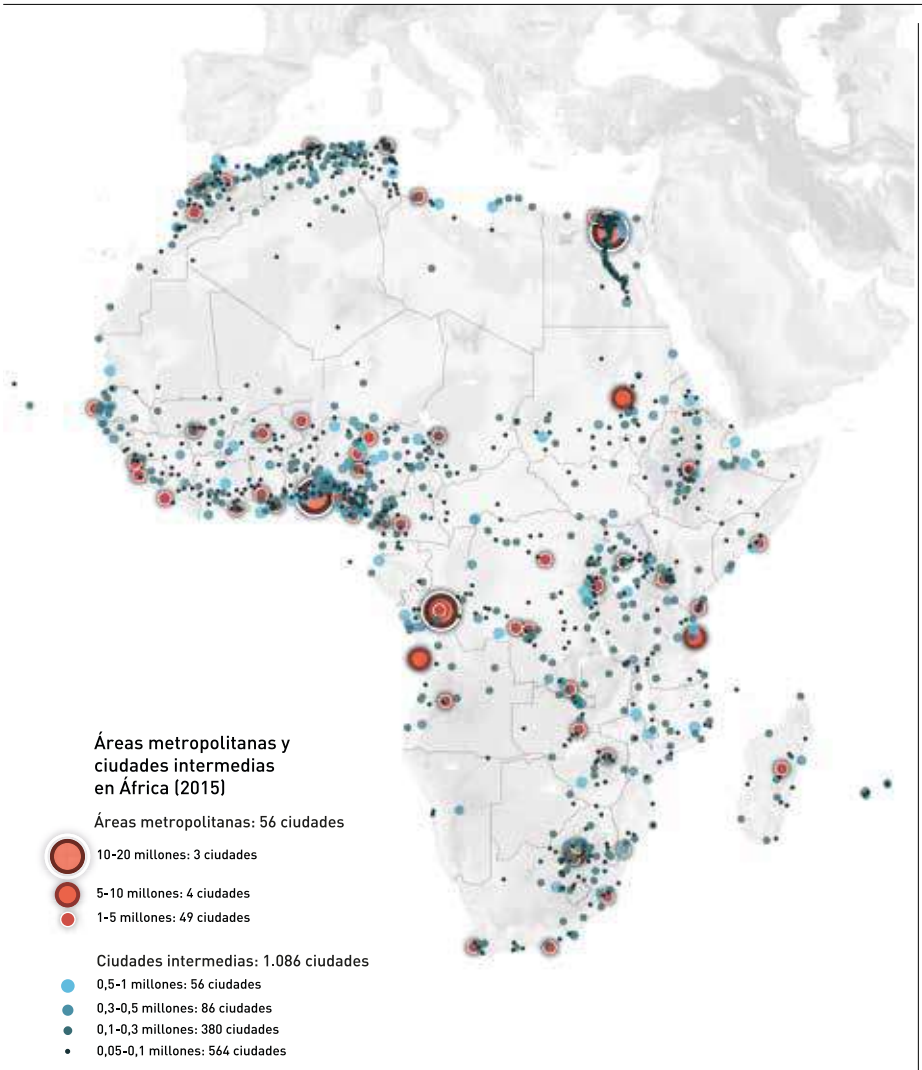
Figura 3.1 **Sistema de ciudades jerárquico y no jerárquico**

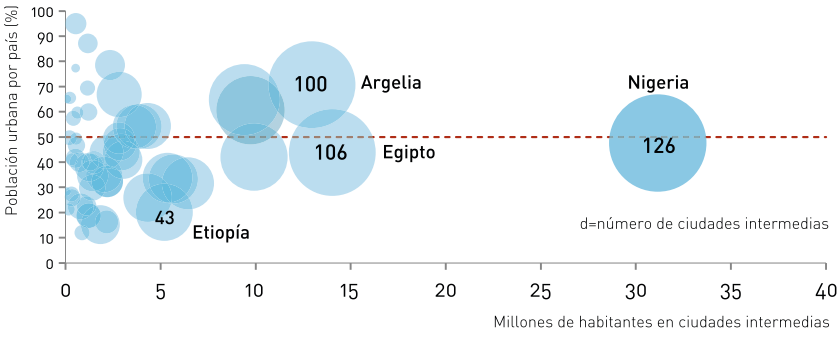


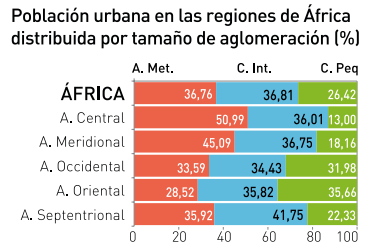
3.1
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN ÁFRICA

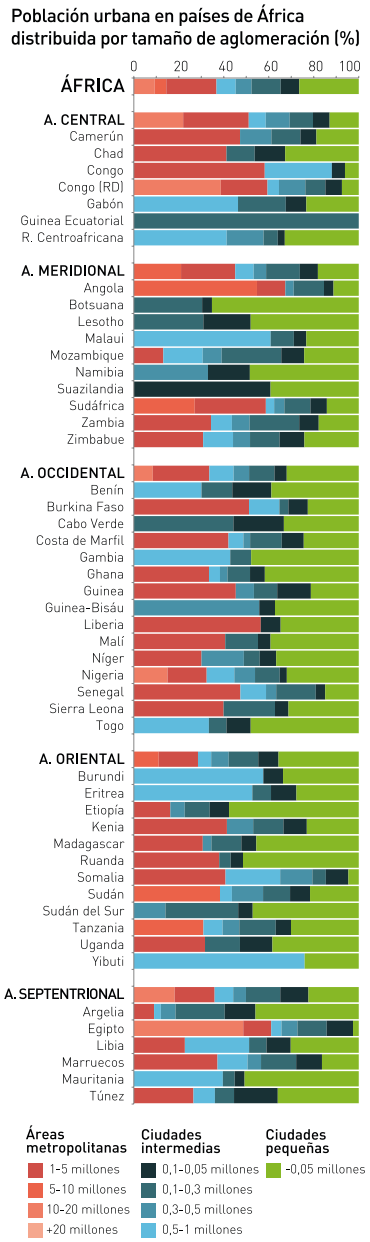
Figura 3.2 **África: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades**

Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.









3.1.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias africanas

En África, 1.086 ciudades intermedias acogen a 174,8 millones de personas, aproximadamente un 36,8% de toda la población urbana del continente. Esta cifra es próxima al número de personas que viven en las 56 áreas metropolitanas de África (174,5 millones de habitantes, un 36,7% de la población urbana total), pero superior al de la población que habita en ciudades pequeñas (125,4 millones, 26,4%). En el Norte de África (donde el 56% de la población vive en áreas urbanas, y que la convierte en la región más urbanizada de África), las ciudades intermedias albergan una proporción significativa de la población urbana (42%), en comparación con el 36% que vive en las áreas metropolitanas y el 22% en las ciudades más pequeñas (de menos de 50.000 habitantes).

Por el contrario, en África Meridional y Central, regiones con una tasa de población urbana del 44%, la mayoría de la población urbana vive en áreas metropolitanas (45% y 51%, respectivamente), seguida por ciudades intermedias (36%) y a mayor distancia por ciudades pequeñas (13% y el 18%, respectivamente). En África Oriental, una de las regiones menos urbanizadas del planeta, en la que sólo el 26% de la población reside en áreas urbanas, la estructura de la distribución de la población urbana está invertida: la mayoría de la población urbana reside en ciudades intermedias y pequeñas (35% y 36% respectivamente), mientras que el 28% vive en áreas metropolitanas. Por último, en África Occidental (con una tasa de población urbana del 45%), la población está bien distribuida entre áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeñas (33,6%, 34,4% y 32%, respectivamente). Existen importantes diferencias dentro de cada región, que se caracterizan por la polarización de sus sistemas urbanos.

En la mayoría de los países africanos más de un 33% de la población urbana nacional reside en una o en dos áreas metropolitanas (sistemas urbanos monocéntricos o bicéntricos)

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en África

En la mayoría de los países del continente más de un 33% de la población urbana nacional reside en una o en dos áreas metropolitanas (sistemas urbanos monocéntricos o bicéntricos). Esto se observa concretamente en África Central (Camerún, Chad, Congo y la República Democrática del Congo), pero también en muchos países de África Oriental (Kenia, Madagascar, Ruanda, Somalia, Tanzania y Uganda), África Occidental (Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Senegal y Sierra Leona), y de África Meridional (Zambia y Zimbabue). En el Norte de África, Egipto presenta características similares.

En Sudáfrica, sin embargo, el 59% de la población vive en áreas metropolitanas y se distribuye entre sus seis grandes aglomeraciones. En el Norte de África, por el contrario, los sistemas urbanos suelen estar más equilibrados gracias a la fuerte presencia de ciudades intermedias: en Marruecos, el 46,4% de la población urbana se concentra en 62 ciudades intermedias y en Argelia, más del 90% de la población urbana reside en ciudades intermedias o pequeñas. Merece la pena destacar Nigeria, el país más poblado de África, en donde el 35,6% de la población urbana vive en 126 ciudades intermedias. El papel de las grandes ciudades intermedias (de entre 500.000 y un millón de habitantes) resulta determinante para configurar un sistema urbano policéntrico: «Una red más desarrollada de ciudades intermedias puede contribuir a equilibrar los sistemas urbanos, y a vehicular el proceso de urbanización que está teniendo lugar actualmente»[116].

Ciudades intermedias de la costa, del interior y de regiones sin acceso al mar

El sistema de ciudades intermedias situadas en la costa desempeña un papel crucial en la cohesión regional del Norte de África y en las economías más dinámicas del Golfo de Guinea. Prácticamente todas las ciudades del norte de África se concentran en una franja de 200 kilómetros de ancho que se extiende a lo largo de la costa siguiendo la cordillera del Atlas y bordea el desierto del Sahara. Aproximadamente el 80% de todas las ciudades de Argelia —un país con un sistema de ciudades intermedias importante— se concentran en esta misma franja. En Nigeria, el 60% de todas las ciudades intermedias se sitúan alrededor de las áreas metropolitanas de Lagos e Ibadan, ciudad de Benín, Onitsha y Port Harcourt, vertebrando un sistema urbano especialmente denso y cohesionado.

Por otra parte, el este, centro y sur del continente presenta un sistema de ciudades intermedias interiores que se estructuran a través de una extensa red de vías fluviales navegables. La región de los Grandes Lagos, por ejemplo, se encuentra a medio camino de un extenso eje interior Norte-Sur que une Jartum (Sudán) con Durban (Sudáfrica) y, atraviesa cinco países, concentrando casi una tercera parte de las áreas urbanas de África. A una escala menor, el Valle del Nilo vertebra el sistema urbano de Egipto, con 44 ciudades intermedias situadas entre Asuán y El Cairo.

África presenta una elevada proporción de ciudades intermedias regionales aisladas que gestionan extensas áreas administrativas y que, en muchos casos, han evolucionado como economías de enclave. La mayoría de ellas se sitúan en las zonas semiáridas de las franjas norte y sur del desierto del Sahara, como también a lo largo de la cuenca del río Congo. Ciudades con un rico patrimonio y legado histórico, como Gao o Tombuctú (Malí), Tahoua y Agadez (Níger), y Abeche (Chad) han prosperado a lo largo de los

siglos reforzando su papel regional como centros culturales, o aprovechando su localización dentro de rutas comerciales o en áreas mineras. Ciudades intermedias como Sabha (Libia, situada en un área desértica), Tamale (Ghana), Bobo-Diulasso (Burkina Faso), Sokoto (Nigeria) y Saurimo o Luema (Angola) son otros ejemplos de ciudades intermedias que han prosperado a pesar de débil interconexión territorial.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias africanas: clusters y corredores

En las últimas décadas, **muchas ciudades intermedias africanas han experimentado un rápido crecimiento demográfico como resultado del desarrollo de nuevas actividades económicas y servicios especializados de escala regional y mundial**. Este proceso ha permitido la constitución de *clusters* regionales, y algunos mundiales, con un elevado número de micro y pequeñas empresas que operan tanto en economías del sector formal como del sector informal. Paralelamente, algunas ciudades intermedias, estratégicamente situadas en términos de transporte y movimiento de mercancías, se benefician de la presencia de empresas multinacionales. Un ejemplo de ello es Tánger, una antigua ciudad intermedia de Marruecos que ha superado recientemente el millón de habitantes, y que cuenta con una potente industria del automóvil e infraestructura logística como resultado de la estrategia nacional de desarrollo regional, convirtiéndose en una puerta de entrada a Europa. Monastir y El Feidja (Túnez) son otras ciudades intermedias que han creado un *cluster* textil regional —el *Pôle de compétitivité de Monastir-El Fejja* (Mfcpole)— con nuevos laboratorios y centros de I+D[117].

Por su parte, Nnewi (Nigeria), rodeada de un *cluster* de ciudades intermedias satélite, es conocida a nivel internacional como el «Taiwán» o el «Japón» de África, en gran medida por su poderosa industria del automóvil, universidades e institutos técnicos[118]. Arusha (Tanzania), por otro lado, se ha convertido en un *cluster* regional de la industria del mueble. Del mismo modo, el Lago Victoria articula uno de los principales *clusters* de agricultura y pesca en la región, bajo el área de influencia de Kampala (Uganda) y de la ciudad intermedia de Kisumu (Kenia). Mek'ele (Etiopía), una ciudad intermedia situada al norte de Addis Abeba, constituye un buen ejemplo de *cluster* de una economía que no dispone de acceso al mar, y concentra a más de 250 empresas que participan en la fabricación de muebles, materiales de construcción y maquinaria agrícola. La región de Gauteng (Sudáfrica) es otro buen ejemplo de *cluster* emergente de ciudades intermedias, que se beneficia de su cercanía a las áreas metropolitanas de Johannesburgo y Pretoria (por ejemplo, Sasolburg, Potchefstroom y Klerksdorp son ciudades intermedias mineras).

Para valorar las nuevas oportunidades que pueden contribuir a incrementar el capital social, financiero y humano del continente africano se hace necesario mejorar la comprensión del funcionamiento de las ciudades intermedias y de sus *clusters* alrededor de las zonas metropolitanas.

La geografía física de África, junto con los bajos niveles de interconectividad territorial de su red de comunicaciones al interior del continente, ha favorecido la aparición de corredores urbanos en zonas geográficas concretas. La mayoría de ellos se sitúan a lo largo de la costa, como en el caso de África Septentrional y Occidental, o formando corredores interiores de ciudades en aquellos países sin litoral —tradicionalmente vinculados a las vías fluviales— en un eje Norte-Sur desde la región de los Grandes Lagos hasta Sudáfrica.

Las fronteras nacionales han sido, sin embargo, una barrera para el comercio transfronterizo y un obstáculo en la formación de corredores de ciudades intermedias en ciertas regiones (por ejemplo, un corredor potencial de ciudades intermedias desde Marruecos hasta las ciudades intermedias libias de Misrata y Sirte a través del corredor de ciudades costeras de Argelia y Túnez). En el Golfo de Guinea se sitúa un amplio corredor internacional que conecta Abiyán (Costa de Marfil) con Port Harcourt (Nigeria) (véase el cuadro 3.1). Otro corredor a destacar es el que conecta Nairobi (Kenia) con Juba (Sudán del Sur) y que integra a 12 ciudades intermedias de tamaño medio y pequeño, como Eldoret y Kisumu (Kenia), y Lira y Gulu (Uganda) a lo largo de 600 kilómetros. En África Central, el sistema urbano de la República Democrática del Congo se vertebra a través de un corredor interno de 1.600 kilómetros de longitud que conecta la megaciudad transfronteriza de Kinshasa-Brazzaville con el área metropolitana de Lusaka (Zambia). Los acuerdos de libre comercio y las inversiones en infraestructura son imprescindibles para que estos corredores de ciudades intermedias puedan seguir estimulando y protegiendo su desarrollo.

Camerún, Egipto, Etiopía y Nigeria también presentan buenos ejemplos de corredores interiores de ciudades intermedias. Camerún cuenta con un corredor que une a 12 ciudades intermedias desde Kumbo a Douala, y alberga a más del 60% de la población urbana del país. Egipto, por ejemplo, ha desarrollado tres grandes corredores de ciudades intermedias que actúan como columna vertebral de la estructura económica urbana del país (por ejemplo, el eje Cairo-Alexandria en el Delta del Nilo, el eje Suez-Ismaïla-Port Said a lo largo del Canal de Suez, y aunque todavía no está bien estructurado, el corredor Cairo-Aswan en el Bajo Egipto).

Mek'ele (Etiopía), una ciudad intermedia situada al norte de Addis Abeba, constituye un buen ejemplo de *cluster* de una economía que no dispone de acceso al mar, y concentra a más de 250 empresas

CUADRO 3.1 EL CORREDOR COMERCIAL DE LA COSTA OESTE AFRICANA

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA-UNECA) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) han reconocido la creciente importancia del comercio económico y los corredores de desarrollo para impulsar las relaciones comerciales y las inversiones entre ciudades y países de África. El BAfD y el Banco Mundial han hecho una importante contribución a la financiación de carreteras transafricanas para mejorar la conectividad y el comercio económico a lo largo de la ruta Dakar-Lagos, conocida como la Autopista 7 (4.010 km) que da servicio a once naciones de África Occidental: Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín y Nigeria. La Autopista Transafricana 7 desempeña un papel trascendental para el comercio y las oportunidades económicas en los países de África Occidental, y constituye la vía más directa de la región. Las ciudades intermedias también se están beneficiando de esta autopista en términos de conectividad y, algunas de ellas se han convertido en importantes nodos y centros de transferencia para el acceso a otras ciudades y países sin litoral.

La gestión del corredor es multinacional y asumida por las comunidades económicas regionales: la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (*Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine* UEMOA) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (*Economic Community of West African States*, ECOWAS). Si bien las mejoras continuas y la ampliación de la Autopista 7 están estimulando el desarrollo de las regiones metropolitanas y de las ciudades intermedias, todavía se evidencian obstáculos significativos en el comercio y en la inversión a lo largo del corredor, en determinadas secciones mal construidas o poco mantenidas de la carretera[119]. Los pasos fronterizos suelen durar demasiado tiempo, las regulaciones aduaneras y las normas no son uniformes, la infraestructura y los sistemas intermodales de mercancías no están integrados, y el control del desarrollo a lo largo de la carretera no está regulado, incrementando de manera significativa la congestión en las ciudades intermedias y pequeñas que se extienden a lo largo de esta ruta[120].

Etiopía, a pesar de ser una economía rural que no dispone de acceso directo al mar, es una de las economías emergentes del continente, y ha reforzado su sistema de ciudades sobre tres ejes urbanos estructurantes: el corredor Addis Abeba-Asmara (Eritrea) como puerta natural de acceso al mar; el corredor Addis Abeba-Berbera (Somalia) también para acceder al mar, pero comprometido por las tensiones militares y la inseguridad regional; y el eje rural interno Addis Abeba-Arba Minch (Somalia). Nigeria es un caso interesante, y aporta el corredor metropolitano de Abuja-Onitsha-Port Harcourt que se extiende a lo largo de más de 400 kilómetros y que está integrado por ciudades intermedias de más de medio millón de habitantes como Makurdi, Enugu y Aba. Este corredor reequilibra el poder económico ejercido por la megaciudad de Lagos y su sistema de ciudades intermedias satélites delimitadas por el río Níger.

Las ciudades intermedias africanas desempeñarán un papel clave en las próximas décadas, absorbiendo una parte significativa de la población del continente, y reforzando la integración económica y la cohesión territorial de sus regiones. Los corredores y *clusters* de ciudades intermedias podrían realizar su enorme potencial si se corrigen los déficits de infraestructuras para facilitar la interconexión regional e internacional. Este es un desafío concreto de muchas regiones del interior del continente, en donde la debilidad de la gobernanza y su vulnerabilidad estructural han convertido a las ciudades de estas regiones en las áreas urbanas más frágiles del planeta.

3.1.2 Tendencias y respuestas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias africanas

Muchos Estados africanos continuaron aplicando patrones de desarrollo heredados del período colonial, favoreciendo la concentración del crecimiento en sus ciudades capitales y en las grandes aglomeraciones vinculadas a las actividades de exportación. Se frustró así un desarrollo urbano más equilibrado y la emergencia de redes de ciudades intermedias. La dependencia de la mayoría de los países africanos de las exportaciones de materias primas los hace particularmente vulnerables a la volatilidad de los mercados internacionales. Esto, sumado a los conflictos regionales y a las crisis humanitarias, ha agravado el desplazamiento de las comunidades rurales hacia las aglomeraciones urbanas en busca de seguridad y de oportunidades, ampliando considerablemente la brecha entre las áreas rurales y urbanas.

En las últimas décadas, los numerosos programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países africanos no han considerado su impacto sobre el equilibrio territorial. El bajo nivel de industrialización de las grandes ciudades de África —a diferencia de Asia Meridional— no ha permitido a estas ciudades responder a la creciente demanda de empleo resultante del crecimiento urbano, en particular de la población más joven. Esta demanda se ha canalizado principalmente hacia las actividades y asentamientos informales. Pero al mismo tiempo, se observa en las ciudades la constitución de una clase media que ha contribuido a estimular nuevas formas de prestación de servicios, de desarrollo económico y de gobernanza.

Desde el punto de vista institucional, como resultado de las reformas democráticas y de los procesos de descentralización, se han constituido gobiernos locales democráticamente electos en la mayoría de los países africanos. Pero la descentralización ha sido, por lo general, incompleta y no ha permitido el desarrollo realmente autónomo de la administración local y regional, sobre todo a nivel financiero.

Estas trabas estructurales han impedido a los gobiernos nacionales aprovechar los beneficios generados durante la reciente década de crecimiento económico. La dependencia de las exportaciones de materias primas debía ser compensada con una industrialización y modernización progresiva de la economía —un proceso que requiere de la existencia de un sistema de ciudades bien conectadas y dotadas de infraestructuras, con economías eficientes y diversificadas. Sin embargo, las sociedades urbanas africanas se enfrentan a los problemas persistentes de un crecimiento urbano masivo pero desordenado. La mayoría de las ciudades africanas se caracterizan por el predominio de asentamientos informales, por la inseguridad de la tenencia de la tierra, la falta de servicios e infraestructuras básicas y por una planificación y marcos normativos deficientes[121]. Los países africanos están transitando hacia una sociedad urbana, pero sin responder de manera sostenible a las necesidades y exigencias de su población.

Así mismo, la transición urbana y demográfica no impacta de manera homogénea por todo el continente africano. Las economías urbanas de las áreas más industrializadas del norte de África, como Marruecos y Argelia, llevan años tratando de alinearse con las zonas industrializadas del sur de Europa, aunque más recientemente se han visto afectadas por los acontecimientos e incertidumbres producidas por la «primavera árabe». Por otra parte, muchos países de África subsahariana tienen dificultades estructurales para actualizar sus políticas nacionales urbanas en función de los cambios demográficos y económicos[122].

En vista de ello, se insiste cada vez más en la necesidad de que las naciones africanas revisen sus marcos institucionales y sus políticas nacionales urbanas para, de esta manera, vertebrar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado a nivel nacional y regional. En la última década dieciséis países africanos han desarrollado sus políticas nacionales urbanas. Algunos de ellos han sido pioneros en el apoyo a las ciudades intermedias (por ejemplo, Argelia, Etiopía, Madagascar, Marruecos, Ruanda o Sudáfrica), mientras que otros (como Benín, Ghana, Mali, Níger y Uganda) mencionan en sus agendas nacionales a las ciudades intermedias y plantean crear nuevas oportunidades, mejorar la gestión urbana y racionalizar la inversión en infraestructura (véase el cuadro 3.2)[123].

Para hacer frente a los desafíos urbanos de África se requiere avanzar más en los procesos de descentralización, impulsar un desarrollo urbano más sostenible y fortalecer y coordinar las redes de ciudades. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana aprobó en junio de 2014 la Carta Africana sobre los Valores y Principios de la Descentralización, el Gobierno Local y el Desarrollo Local[124]. La Declaración de Abuja, proclamada por los Estados africanos miembros de las Naciones Unidas en febrero de 2016 en el marco de los trabajos preparatorios de Hábitat III, presenta las «prioridades de África para la Nueva Agenda Urbana». Esta Declaración reconoce la necesidad de disponer de una visión integrada sobre los asentamientos humanos de África que abarque a las áreas rurales, a las ciudades intermedias y a las áreas metropolitanas. El documento forma parte del debate de la Agenda 2063 para África. Impulsado por la Unión Africana, el texto que servirá de hoja de ruta para el desarrollo socioeconómico a largo plazo del continente, reconoce la urbanización como un motor de la innovación y a las ciudades como centros dinámicos para promover economías integradas y como «fuerza motriz» de la transformación del continente[125]. Sin embargo, aunque la Agenda 2063 imagina a las «ciudades y otros asentamientos» como «polos de la actividad cultural y económica, con una infraestructura modernizada» dónde su habitantes «tengan acceso a viviendas asequibles y dignas, incluyendo a su financiación, y a los servicios urbanos básicos como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte público y las TIC»[126], no se considera el rol específico de las ciudades intermedias emergentes.

A pesar de su débil presencia en las agendas y prioridades nacionales del continente, el papel de las ciudades intermedias africanas es fundamental. Más allá de reconocer que las ciudades intermedias son el «eslabón perdido» o el factor «invisible» en las estrategias de desarrollo de las economías africanas, es necesario que las políticas nacionales urbanas tomen en cuenta que las ciudades intermedias deberán absorber alrededor de 250 millones de nuevos habitantes en las próximas dos décadas. Este proceso podría transformar definitivamente los vínculos urbano-rurales existentes, promover el desarrollo de las áreas rurales circundantes, mejorar el acceso a los servicios públicos, e integrar a las ciudades pequeñas y a la economía rural en los mercados nacionales e internacionales. Las ciudades intermedias también pueden aliviar la congestión de las áreas metropolitanas, reteniendo la migración rural y desarrollando un papel más activo como centros socioeconómicos regionales o provinciales. Los niveles de gobierno sub-nacionales necesitan reconocer y aprovechar el potencial de los corredores económicos y de los *clusters* especializados

Desde el punto de vista institucional, como resultado de las reformas democráticas y de los procesos de descentralización, se han constituido gobiernos locales democráticamente electos en la mayoría de los países africanos

CUADRO 3.2 POLÍTICAS NACIONALES URBANAS EN ÁFRICA

Los dieciséis países africanos que en la última década han desarrollado políticas nacionales urbanas (PNU) son: Argelia, Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Etiopía, Gabón, Ghana, Malawi, Malí, Marruecos, Níger, Ruanda, Sudáfrica, Suazilandia y Uganda. Sudáfrica, por ejemplo, no ha tenido una PNU consistente hasta hace pocos años ya que daba prioridad al desarrollo rural. Un primer intento de introducir una PNU en 2009, fue retomado en 2013 cuando el gobierno comenzó a trabajar en un nuevo marco de desarrollo urbano integrado (*integrated urban development framework*, IUDF). El IUDF exige que cada ciudad formule una estrategia de crecimiento y desarrollo para un periodo de 30 años. Se preveían siete dimensiones: redes básicas de infraestructura, desarrollo económico inclusivo, transporte y movilidad integradas, asentamientos humanos integrados, ordenación del territorio, transformación social y gobernanza urbana. Las prioridades, preocupaciones y capacidades de los municipios más pequeños, incluyendo la insuficiencia de sus recursos financieros, han provocado un debate. La Red Sudafricana de Ciudades (en inglés *South African Network of Cities*, SACN) por ejemplo, solicita que las categorizaciones de las ciudades intermedias sean más flexibles y se ajusten mejor a su realidad y vulnerabilidad, reconociendo su contribución al desarrollo nacional y a las políticas de desarrollo rural que han de incentivar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado[127].

Nigeria aprobó en 2012 una política nacional de desarrollo urbano (PNDU)[128]. El objetivo del PNDU es promover un sistema dinámico de asentamientos urbanos que fomente el crecimiento económico sostenible, incentive una planificación urbana y regional eficiente, y garantice un mayor nivel de vida y bienestar al conjunto de la población nigeriana. El PNDU propone dieciocho estrategias y acciones a implementar en todos los niveles de gobierno a corto, medio y largo plazo. Una de las estrategias prioritarias establece un marco institucional para garantizar el desarrollo y la gestión ordenada de los asentamientos urbanos. Los principales obstáculos en este proceso, sin embargo, han sido cuestiones estructurales relacionadas con la descentralización y la asignación de fondos y recursos a las autoridades locales.

Ruanda ha hecho progresos impresionantes en su desarrollo desde el genocidio y la guerra civil de 1994, combinando un fuerte crecimiento económico con una rápida reducción de la pobreza y de la desigualdad. En este contexto, el PNDU aprobado por el gobierno en diciembre de 2015 define las estrategias para el desarrollo de sus asentamientos humanos en un contexto de crecimiento económico. Ruanda propone apoyarse en sus ciudades intermedias para preparar su transición hacia una sociedad plenamente urbana. La PNDU recién aprobada integra los principios de una administración eficiente, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los recursos humanos y una planificación sostenible. La estrategia se vertebra en cuatro pilares que ilustran el carácter transversal del desarrollo urbano: la **coordinación** para garantizar una cooperación institucional multinivel, una buena gobernanza, una planificación y gestión urbanas efectivas; la **densificación** para gestionar el suelo de manera eficiente, integrar los principios de un desarrollo verde con el fin de lograr áreas urbanas bien dotadas de servicios, y preservar, al mismo tiempo, valiosos recursos naturales y agrícolas; la **convivencia** para favorecer la inclusión social y la preservación del patrimonio cultural; y el **crecimiento económico** guiado por criterios ecológicos, para impulsar áreas urbanas como centros de innovación y de emprendimiento, y como fuentes de servicios y oportunidades socioeconómicas.

Etiopía está gestionando de manera activa su proceso de urbanización con el objetivo de ser un país predominantemente urbano en los próximos 20 años. La agenda urbana nacional ha sido integrada en el plan de crecimiento y transformación (*growth and transformation plan*, GTP) que pretende hacer de Etiopía un país de ingresos medios para 2023. Esta agenda urbana incluye estrategias espaciales y económicas, desarrollo de infraestructura y el empoderamiento de los gobiernos locales. El plan ha vinculado por primera vez las estrategias económicas y espaciales de Etiopía: identifica corredores estratégicos de crecimiento, y establece una jerarquía de centros urbanos. Para garantizar que el proceso de urbanización de Etiopía sea social y económicamente inclusivo, resiliente y eficiente desde el punto de vista ambiental, se pone énfasis en la prestación de servicios y en el rendimiento económico. Su Programa de Desarrollo del Gobierno Local Urbano (en inglés *Urban Local Government Development Programme*) es una parte fundamental de la estrategia urbana nacional. Este programa está financiado por el gobierno nacional en alianza con el Banco Mundial, y tiene como objetivo reconocer y reforzar el papel de los gobiernos locales en las áreas urbanas. Este compromiso se acompaña de medidas de descentralización fiscal y de la ambición de crear áreas metropolitanas verdes, bien gobernadas y que sean motores del desarrollo económico y social. El programa ha identificado 16 áreas urbanas con población inferior a 500.000 habitantes para impulsar y desarrollar el turismo y el sector industrial.

Hacia 2013, Madagascar había generado unos 13.000 puestos de trabajo a través de una ola de inversión que priorizaba el abastecimiento de agua, la movilidad y el transporte, la formación profesional y la educación en las ciudades intermedias, con el objetivo de establecer una red regional de comunidades urbanas. Marruecos, por ejemplo, dio su apoyo a la expansión del turismo y de otros sectores industriales en Tánger y Meknès, mientras que para las ciudades periféricas de la región de Casablanca se prevé el desarrollo de un nuevo plan regional.

de ciudades intermedias, como condición para atraer la inversión en infraestructura y facilitar el comercio transfronterizo. La transición desde una sociedad rural a una economía urbana desarrollada depende de la adecuada integración de las ciudades con sus respectivas áreas de influencia y entornos rurales[129].

Del mismo modo, las políticas nacionales urbanas deben reconocer la relevancia y la función de las ciudades intermedias en la cohesión social y la integración económica del territorio. En las regiones más dinámicas del norte, este y oeste de África, la proporción de la población que habita en las ciudades intermedias ya es similar o incluso mayor que la que habita en las áreas metropolitanas. Muchos de estos países tendrán que apostar por una modernización económica en ausencia de industrialización, mediante la mejora de la productividad agrícola y la inversión en servicios e innovación. En este sentido, la tecnología desempeña un papel fundamental en la descentralización económica en los territorios que, en muchas ocasiones, se ven debilitados por una infraestructura de transporte deficiente. Las ciudades intermedias deberán intensificar sus esfuerzos en proporcionar una mejor conectividad en energía y telecomunicaciones que permitirá fortalecer el desarrollo local, y al mismo tiempo reducir las vulnerabilidades sociales y ambientales derivadas de su rápido proceso de urbanización.

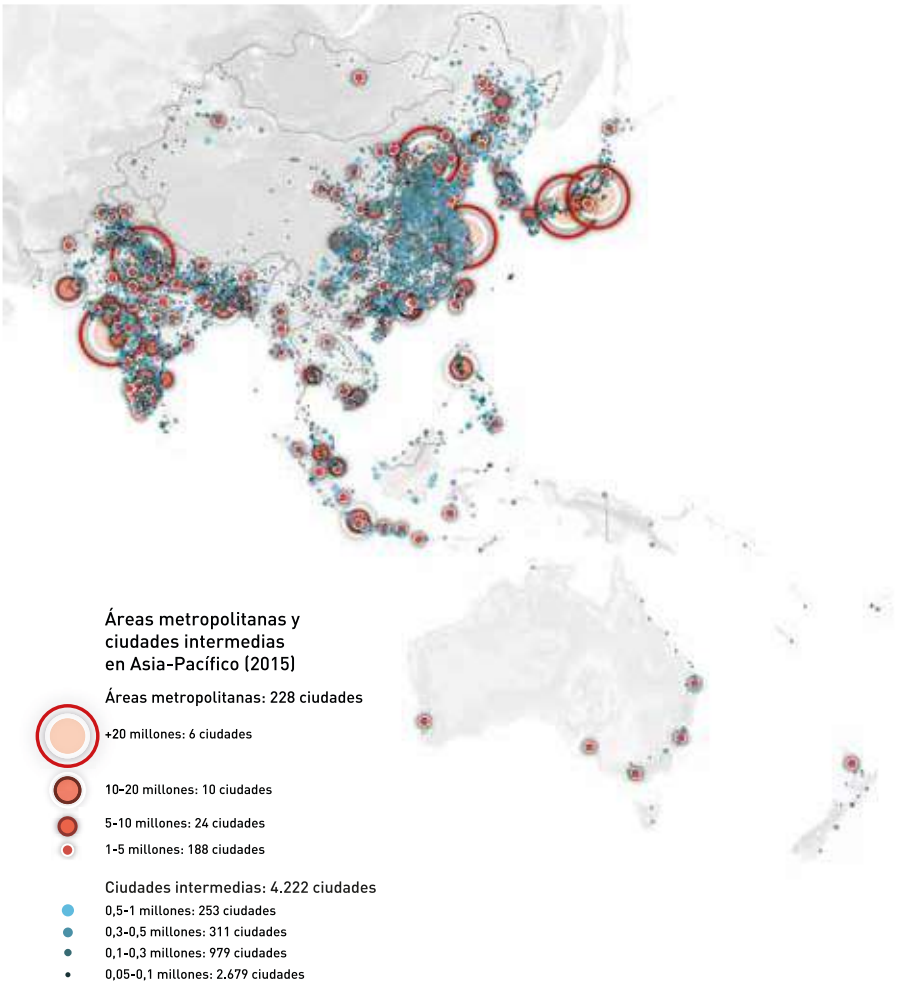


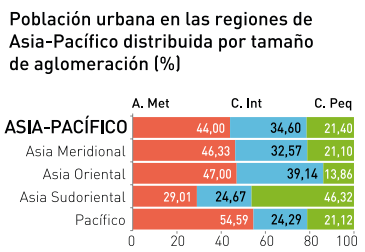
Foto: Bikejuju - Nampula (Mozambique).

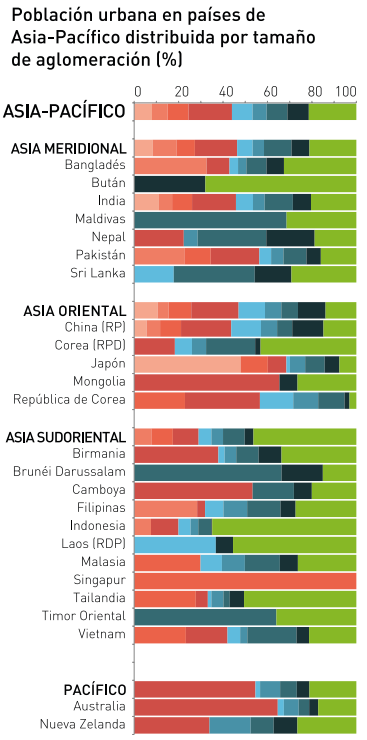
3.2
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN ASIA-PACÍFICO

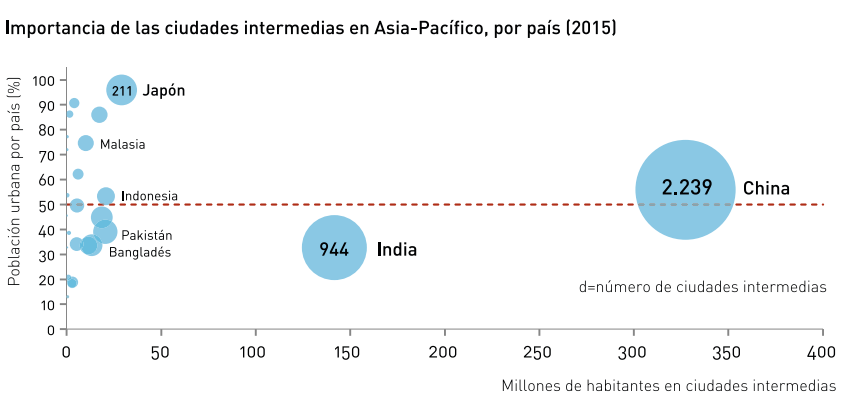
Figura 3.3 Asia-Pacífico: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades

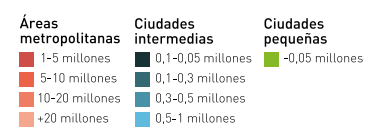
Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO. Para China e India, véase el detalle de la figura 3.3 bis.











3.2.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Asia-Pacífico

Asia-Pacifico está integrada por las subregiones de Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, y del Pacífico, siendo la región más extensa y densamente poblada del planeta (en la que habita el 54% de la población mundial y el 46,2% de la población mundial que vive en ciudades), y presenta una gran variedad en términos geográficos, culturales, económicos, climáticos y políticos. China, India, Indonesia y Filipinas se encuentran entre los países más poblados del planeta, mientras que en el extremo contrario aparecen los estados insulares del Pacífico como Nauru, Tuvalu y Palau. La región también presenta ejemplos de ciudades-estado compactas y totalmente urbanizadas como Singapur, pero también ciudades cuya población disminuye (-1% en la tasa de urbanización en 2011) como Samoa, de economías sin acceso al mar como Mongolia o como el reino de Nepal, en el Tíbet. La región del Pacífico, a menudo denominada Oceanía, es la región más extensa pero también la menos poblada del planeta.

Los sistemas de ciudades intermedias de Asia suelen ser mucho más extensos, concentrados, diversos y complejos que en otros continentes. La región incluye 222 áreas metropolitanas y 16 megaciudades, que albergan al 49% de la población mundial que vive en áreas metropolitanas. Cuenta además con el mayor número de ciudades intermedias del planeta (4.177 ciudades con 635 millones de habitantes, que representan al 45% de la población mundial que vive en ciudades intermedias). En el Pacífico, por otro lado, las ciudades intermedias fuera de Australia y Nueva Zelanda tienden a ser pequeños asentamientos de menos de 100.000 habitantes, además de tener bajas densidades y a menudo están separados por miles de kilómetros.

La relevancia demográfica de China e India en el cómputo global de ciudades intermedias es absoluta. Cuentan con 2.238 y 944 ciudades intermedias respectivamente, es decir, el 35% de todas las ciudades intermedias del planeta. Japón, la tercera mayor economía mundial, y una de las sociedades más urbanizadas del mundo, les sigue a gran distancia (211 ciudades intermedias), y tras ella, otras economías emergentes con bajas tasas de urbanización como Pakistán (134 ciudades intermedias), Bangladesh (105), Filipinas (104), Indonesia (72) y Vietnam (71). Cabe subrayar que las ocho provincias más pobladas de China concentran más ciudades intermedias —aproximadamente 1.467 ciudades intermedias y alrededor de 200 millones de habitantes— que la suma de todas las ciudades intermedias de América del Norte y Europa. Estas cifras tampoco tienen en consideración el sistema de categorización de China, según el cual, las ciudades de dos a tres millones de habitantes son consideradas generalmente como «medianas». Del mismo modo, las proyecciones apuntan a un incremento de la población urbana de India de aproximadamente 160 millones de habitantes hasta 2030 (a una media de 30.000 personas al día); el 44% de todo este flujo está previsto que se concentre en las ciudades intermedias. Pero el porcentaje de población urbana en India solo alcanzará en el 39,5% para el año 2030 (en 2016, el 67,3% todavía continuaba viviendo en áreas rurales) y recién superará el umbral del 50% hacia 2050[130].

El nivel y la velocidad de desarrollo de las ciudades intermedias de la región varían enormemente. Algunas ciudades intermedias de tamaño medio con población inferior a 500.000 habitantes están experimentando un creciendo relativamente rápido. Cenxi (China) está creciendo con una tasa anual de urbanización del 5,5%, Ambon (Indonesia) del 4,95% y Begusarai (India) del 8,8%. En conjunto, el crecimiento de la población urbana en las ciudades intermedias desde 2000 a 2015 ha sido superior a las áreas metropolitanas, pero inferior que en las megaciudades (véase la tabla 2.1 en la sección 2). De todas maneras, las proyecciones indican que en los próximos quince años las áreas metropolitanas con población comprendida entre uno y cinco millones de habitantes experimentarán un crecimiento más rápido que las ciudades intermedias, especialmente de aquellas más pequeñas.

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en Asia-Pacífico

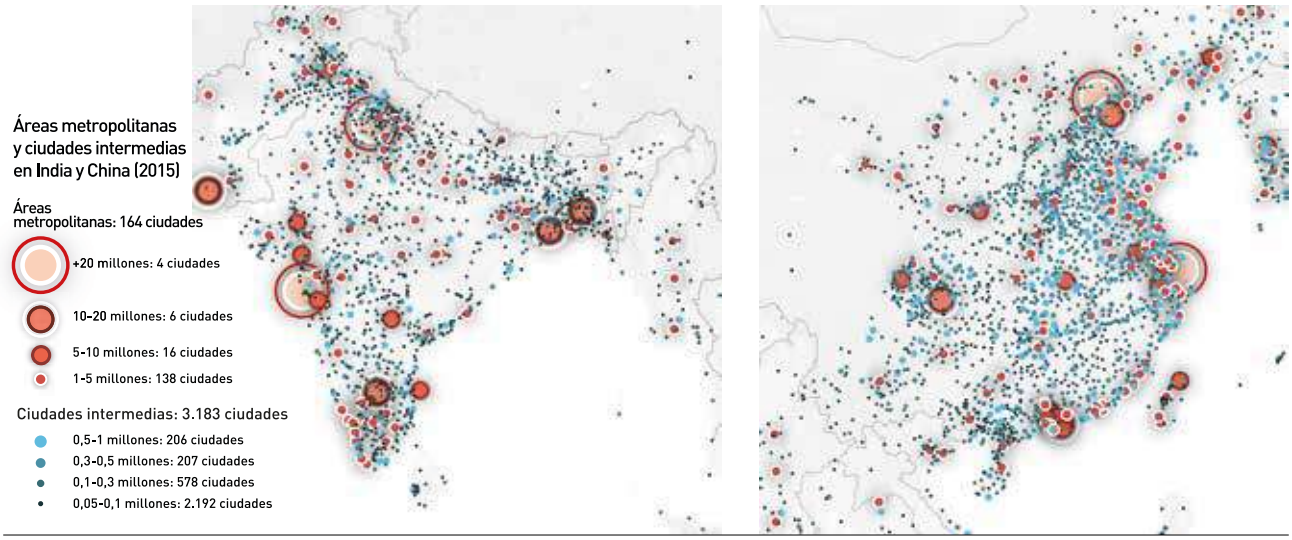
Existen diferencias importantes en la estructura de los sistemas de ciudades de la región. En general, Asia Oriental presenta una estructura mucho más uniforme que el Sur y Sureste de Asia. La mayor heterogeneidad de sus sistemas urbanos en el sudeste asiático se puede atribuir a la estructura archipelágica de sus dos países más poblados, Indonesia y Filipinas. Por el contrario, el sistema de ciudades del Sur de Asia, presenta una estructura jerárquica más uniforme, que puede ser explicado en parte por la estructura federal de gobierno de los países importantes del área, como India y Pakistán.

De todas maneras, la relevancia y estructura demográfica de China e India aconseja analizar los respectivos sistemas urbanos dentro de las regiones internas (véase figura 3.3 bis). La provincia más poblada de China, Guangdong, presenta una estructura urbana policéntrica integrada por 15 áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes (en las que habita el 74% de toda la población urbana de la provincia), dos de las cuales —Guangzhou y Shenzhen— se corresponden a megaciudades con más de 10 millones de habitantes. Sumadas a las vecinas megaciudades de Hong Kong y Macau, estas ciudades articulan una de las regiones urbanas más pobladas del planeta. Por otra parte, muchas

Los sistemas de ciudades intermedias de Asia suelen ser mucho más extensos, concentrados, diversos y complejos que en otros continentes

Figura 3.3 bis **Distribución de la población de India y China por tamaño de aglomeración y porcentaje de la población que vive en ciudades intermedias**

Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.



provincias del interior presentan sistemas urbanos monocéntricos: Chongqing, por ejemplo, acumula al 60% de la población urbana en su capital. Un caso similar, ocurre con la provincia de Tianjin, próxima al área de Beijing, en la que su capital tiene una población 35 veces superior a la de su segunda ciudad más poblada.

En términos generales, los Estados federales de India presentan una fuerte estructura policéntrica en sus sistemas urbanos, con una red compacta de ciudades intermedias que se han beneficiado de su proximidad tanto a las grandes aglomeraciones metropolitanas como al medio rural. En 2012, la India contaba con 54 áreas metropolitanas en las que vivía el 13% de la población, y junto a las ciudades intermedias localizadas en sus respectivas áreas de influencia (*hinterlands*) generaban el 40% del PIB nacional. Se espera, en cualquier caso, un incremento tanto en el número de áreas metropolitanas (las previsiones apuntan a 69 en 2025) como en su relevancia económica (se calcula que para 2025 contribuirán con la mitad del PIB de India)[131]. En este sentido, el desarrollo de las ciudades intermedias, especialmente de aquellas situadas en la proximidad de las áreas metropolitanas, tendrá un impacto significativo en el desarrollo económico de India. Otras economías en desarrollo y con baja tasa de urbanización del Sudeste Asiático como Myanmar, Filipinas, Tailandia y Vietnam, concentran una parte significativa de la población urbana en sus capitales, pero al mismo tiempo fortalecen su policentrismo gracias a una extensa red de ciudades intermedias y pequeñas estrechamente vinculadas al medio rural. Filipinas presenta dos grandes *metrópolis*: el área metropolitana de Manila en el norte, una megaciudad de más de 13 millones de habitantes, y Davao en el sur, con 1,6 millones de habitantes, y entre ambas se extiende un largo corredor integrado por 104 ciudades intermedias, que sumadas a las ciudades más pequeñas, concentra al 68% de la población urbana del país.

Ciudades intermedias costeras, del interior y de regiones sin acceso al mar de Asia-Pacífico

Un rasgo común que identifica a las ciudades intermedias de Asia-Pacífico es su localización en planicies a lo largo de la costa o de los grandes ríos navegables. A consecuencia de ello, son muchas las ciudades intermedias que disponen de puertos y desempeñan un papel fundamental en los sistemas logísticos nacionales y en la prestación de servicios a las zonas del interior. Muchas ciudades intermedias de economías emergentes de la región presentan bajas densidades y al mismo tiempo tasas de crecimiento relativamente elevado que han derivado en procesos de dispersión y en una pobre planificación, como también en una baja calidad en la prestación de servicios urbanos y de vivienda. En economías desarrolladas como Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, las ciudades intermedias suelen estar mejor planificadas y disponen de una buena red de infraestructuras y de servicios urbanos. También se benefician de una red nacional de transporte más eficiente, y prestan más atención a la gestión de riesgos, la densificación, la mejora de edificios y la eficiencia energética.

Las ciudades intermedias situadas en la costa han desarrollado una amplia variedad de activi-

dades económicas. Por ejemplo, muchos países de Asia Oriental han experimentado un floreciente desarrollo comercial e industrial a partir del impulso de las zonas francas industriales (ZFI). Los costos de transacción tienden, sin embargo, a ser más altos para las ciudades intermedias que para las regiones metropolitanas, en gran parte debido a las ineficiencias de las cadenas de suministro. Además, tanto las vías de comunicación como los accesos a las áreas logísticas de transporte de mercancías suelen estar congestionados incluso en los países más desarrollados. Mientras que toda la región asiática está cada vez más amenazada por riesgos ambientales, las ciudades intermedias del litoral se ven particularmente afectadas a la exposición a desastres naturales (tsunamis, terremotos y huracanes), a la contaminación de las fuentes de agua y a las inundaciones, sobre todo, durante las estaciones húmedas. En las islas del Pacífico, el incremento en el nivel del mar tiene una incidencia considerable sobre el rendimiento económico, la estabilidad y el bienestar de la ciudadanía.

Las ciudades intermedias situadas en regiones interiores de Asia crecen por lo general a un ritmo más lento que las ciudades costeras. En China, por ejemplo, las ciudades costeras están creciendo a un ritmo anual del 2,7% mientras que las ciudades del interior sin acceso a vías navegables ni estructuras portuarias crecen a un ritmo anual del 2,4%. Muchas de estas ciudades intermedias del interior suelen ser centros industriales o agrícolas de escala regional, como en el caso de Australia, o áreas ricas en recursos. La mayoría de las ciudades intermedias de India se concentran en los Estados interiores de Uttar Pradesh, Bihar y Bengala occidental, situados en las vastas llanuras alrededor del río Ganges, y albergan a un tercio de toda la población del país. Sólo Uttar Pradesh, habitada por aproximadamente 200 millones de personas, tiene 124 ciudades intermedias que suman una población aproximada de 17 millones de habitantes —una cifra de población similar a la existente en sus nueve áreas metropolitanas. En varios países en desarrollo, los problemas de logística y de acceso como consecuencia de infraestructuras inadecuadas u obsoletas han generado un impacto negativo en la competitividad, la productividad y el crecimiento de estas ciudades intermedias del interior. Muchas de ellas, especialmente en el sur y el este de Asia, y en Australia, están experimentando una desaceleración significativa en sus tasas de urbanización y crecimiento económico, a pesar de que muchas de ellas luchan por retener sus competencias y atraer inversiones.

Nepal, Bután, Laos y Mongolia son las cuatro economías en desarrollo de la región Asia-Pacífico que no disponen de acceso al mar. Nepal es el más poblado (29 millones de habitantes) y el menos urbanizado (sólo el 20% de la población vive en áreas urbanas), mientras que en Mongolia la tasa de población urbana se eleva hasta el 75%. En estos países, tanto sus capitales como sus ciudades intermedias suelen estar condicionadas por unas infraestructuras viarias y aeroportuarias deficientes, y presentan una baja accesibilidad a los puertos de los países vecinos. Muchas de ellas dependen de las importaciones, y sus economías locales presentan un elevado porcentaje de informalidad, careciendo también de infraestructura básica. Como resultado, las ciudades intermedias asiáticas que no disponen de acceso al mar deben combatir por su propio desarrollo al mismo tiempo que necesitan encontrar recursos y capacidades para integrar la creciente migración rural en un contexto de fuerte presión económica.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Asia-Pacífico: clusters y corredores

En los últimos años, los *clusters* de ciudades intermedias han experimentado un importante desarrollo en los sistemas urbanos de Asia y —en menor medida— de Australasia. La mayoría de las grandes áreas metropolitanas se rodean de este tipo de agrupaciones urbanas en radios de entre 75 y 150 km. Muchos de estos *clusters* han sido planificados como nodos o polos de crecimiento, como en el caso de las ciudades de Clark y de Angeles City, situadas a 85 km al norte de Manila. Clark fue una antigua base militar de los Estados Unidos que ha sido reorganizada y transformada en una importante zona franca industrial (ZFI). Otras muchas ciudades de Filipinas disponen de ZFI, como Subic Bay y Cavite, todas ellas situadas alrededor del área metropolitana de Manila.

Los gobiernos de algunos países están impulsando los *clusters* de ciudades intermedias con el objetivo de que puedan llegar a ser nodos de crecimiento regionales y aprovechar los desbordes de las megaciudades. Estas iniciativas requieren de una fuerte inversión además de una fuerte implicación pública en las etapas iniciales del desarrollo. En algunos casos, los gobiernos han combinado esta estrategia con las alianzas público-privadas (PPP) y de proyectos de recalificación del uso del suelo. Las grandes regiones metropolitanas de Beijing y Shanghai (China), Bangkok (Tailandia), Hồ Chí Minh City (Vietnam), Delhi y Mumbai (India) y Dhaka (Bangladesh) están planificando y desarrollando *clusters* de ciudades intermedias con el objetivo de aliviar la presión en el desarrollo de las regiones metropolitanas[132]. En India, por ejemplo, los *clusters* más cercanos a las áreas metropolitanas son fundamentales para su economía. Sus 49 *clusters* metropolitanos han crecido hasta incluir a 250 de las 450 ciudades intermedias con población superior a 100.000 habitantes. Estos *clusters* podrían llegar a representar aproximadamente el 77% del crecimiento del PIB de India de 2012 a 2025[133].

El desarrollo de corredores de ciudades intermedias ha sido una pieza fundamental en la

En 2012, la India contaba con 54 áreas metropolitanas en las que vivía el 13% de la población, y junto a las ciudades intermedias localizadas en sus respectivas áreas de influencia (*hinterlands*) generaban el 40% del PIB nacional

expansión urbana de Asia y Australia, aunque muchos de estos corredores son el resultado de una insuficiente planificación regional y de una falta de control del desarrollo urbano. Algunos corredores pueden llegar a ser muy extensos y continuos, como el que se extiende casi 100 kilómetros entre Hồ Chí Minh City y Vang Tau (Vietnam), o como los existentes entre las ciudades de Colombo y Galle (Sri Lanka), entre Bangkok y Rayong (Tailandia) o entre Manila y Batangas (Filipinas).

Los corredores de ciudades intermedias continúan creciendo en Japón, Corea y Australia, y próximamente conectarán a todas las ciudades intermedias, como así sucede en el sureste de Queensland (Australia). El gobierno de India, por ejemplo, se encuentra planificando el desarrollo de uno de los más importantes corredores de ciudades intermedias del mundo, el corredor entre Delhi y Mumbai, que ha de integrar a más de 170 millones de habitantes, más de 40 ciudades intermedias (nuevas o expandidas) y ocho «regiones de inversión» orientadas al desarrollo industrial[134]. El sistema urbano de Gansu, una provincia interior de China que limita con Mongolia, se articula sobre 36 ciudades intermedias a lo largo de 1.000 kilómetros de infraestructura que conecta Tianshui, su capital Lanzhou, y Jiuquan, formando un extenso corredor especializado en la industria minera.

Las áreas urbanas de China han crecido a un ritmo sin precedentes y lo seguirán haciendo en las próximas décadas

A pesar de ello, los corredores de ciudades intermedias en Asia están resultando muy difíciles de gestionar. En un primer momento, funcionan como pequeñas ciudades aprovechando su ubicación a largo de las principales vías de comunicación entre áreas metropolitanas y grandes ciudades intermedias regionales, para luego crecer siguiendo la evolución del mercado, casi siempre ofreciendo elevados niveles de especialización y concentración de actividades económicas (*clusters*) en diferentes ciudades del corredor. Con el tiempo, el corredor se llega a convertir en un sistema continuo de poblaciones, asentamientos y ciudades que forman ciudades intermedias lineales, desdibujando los límites administrativos entre ellas. Muchos de estos corredores de ciudades intermedias acaban sufriendo las externalidades negativas de los factores que hicieron posible su desarrollo. La congestión del tráfico, el incremento de la contaminación en el agua y en el aire y la disminución de la eficiencia económica son algunos de los síntomas más comunes en el desarrollo desequilibrado o deficiente de este tipo de asentamiento urbano.

Un apunte sobre las ciudades intermedias de las islas del Pacífico

Es necesario hacer una breve nota sobre la situación de los sistemas urbanos y ciudades intermedias de los pequeños Estados insulares del Pacífico. Estos sistemas suelen girar en torno a una capital, a menudo, con una población inferior a 100.000 habitantes, y caracterizada por un tejido urbano de baja densidad y una presencia creciente de asentamientos informales. La mayor parte de las ciudades intermedias cuentan con infraestructura portuaria y aeroportuaria, y han crecido dependiendo tanto del turismo como de las políticas gubernamentales de desarrollo económico. La distancia, una pobre logística y una base económica generalmente limitada —junto con la extrema vulnerabilidad ante los efectos causados por el cambio climático— son algunos de los factores que han obstaculizado el desarrollo de las ciudades intermedias de estas naciones insulares.

3.2.2 Tendencias y respuestas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de Asia-Pacífico

La gran diversidad de los países que integran la región Asia-Pacífico no facilita el análisis de sus políticas nacionales urbanas (PNU). Es imprescindible considerar sus contextos económicos y sociales, así como las diferencias en su diseño y aplicación. La mayoría de los países se enfrentan a los efectos de la urbanización, es decir, a un desarrollo urbano espacialmente desequilibrado, a la migración rural-urbana, a la concentración de la población en sus principales aglomeraciones metropolitanas, a la expansión de los barrios de vivienda precaria, y a la consolidación de hábitats urbanos con infraestructuras y servicios inadecuados, en particular, en las áreas periurbanas metropolitanas y en las ciudades intermedias. Se prevé que incluso aquellos países que en la actualidad presentan bajos niveles de urbanización experimenten en las próximas décadas importantes incrementos. La mayoría de estos países, en particular los Estados insulares del Océano Pacífico, se ven afectados de manera dramática por el cambio climático, la mayor exposición a los desastres y los desafíos medioambientales.

En las últimas décadas, muchos países de la región han reforzado el papel de sus gobiernos locales en la gestión urbana, a través de la descentralización (Indonesia y Filipinas) o del incremento de la autonomía administrativa y financiera local (China y Vietnam). Los países desarrollados de la región también han reforzado el papel de sus gobiernos locales. Al mismo tiempo, en India, Malasia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia los procesos de descentralización no han sido completados (e incluso, han experimentado retrocesos). En estos países, los gobiernos estatales, provinciales y centrales concentran la mayor parte del poder y recursos. En el resto de países, los gobiernos locales todavía se encuentran en una fase embrionaria.

Al mismo tiempo, los países de la región están avanzando hacia el desarrollo de políticas urbanas más coherentes. Aquellos países con sistemas de gobernanza centralizados, como también los estados más pequeños, son los gobiernos centrales quienes tienden a asumir las políticas nacionales de desarrollo urbano. En los Estados

federales, o al menos aquellos cuyas estructuras de gobierno están menos centralizadas, se favorece por el contrario un enfoque más descentralizado de la política urbana. Por último, las grandes economías con un peso sociopolítico significativo como China, India o Indonesia no han definido PNU; suelen apoyarse en los planes nacionales generales o en iniciativas sectoriales para desarrollar sus políticas urbanas. Tailandia por ejemplo nunca ha desarrollado una PNU, mientras que la Autoridad Metropolitana de Bangkok ha diseñado su propio programa para hacer frente a los desafíos derivados de su desarrollo urbano.

Las áreas urbanas de China han crecido a un ritmo sin precedentes y lo seguirán haciendo en las próximas décadas. Su sistema urbano plantea importantes interrogantes: ¿cómo corregir su desequilibrado desarrollo territorial?, ¿qué hacer ante el incremento de las desigualdades sociales? y ¿cómo responder a los problemas medioambientales? Entre los principales desafíos que necesitan respuesta en los próximos años cabe destacar: la necesidad de una planificación urbana más eficiente y más respetuosa con el medioambiente; coordinar mejor las políticas urbanas; reformar las finanzas públicas locales; favorecer la inclusión social —en particular revisar el estatus «no reconocido» de los migrantes rurales que viven en las ciudades—; así como, mejorar la gestión del suelo utilizado para la expansión de las áreas urbanas. Cabe destacar que, desde diciembre de 2014, se está reformando el sistema de *hukou* con el objetivo de regular la situación de la población flotante de las ciudades pequeñas y ciudades intermedias[135].

India, por el contrario, a pesar del rápido crecimiento experimentado por su economía, se está urbanizando a ritmos más lentos que otros países de la región (condicionado por su enorme relevancia demográfica). Se espera que supere el umbral de población urbana del 50% hacia 2040. Las grandes ciudades indias se enfrentan a una desigualdad extrema, a la expansión de los barrios precarios, a infraestructuras inadecuadas y a servicios básicos deficientes. La Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru (en inglés *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission,* JNNURM), lanzada en 2005, es probablemente el instrumento más parecido a una PNU que ha desarrollado India. Este programa ha promovido un importante cambio de paradigma al integrar a las ciudades dentro de los objetivos nacionales de desarrollo y al definir un paquete de inversiones de 24.000 millones de dólares para un período de siete años[136]. En junio de 2015, la JNNURM fue reemplazada por la Misión de ciudades inteligentes (en inglés *Smart Cities Mission*), con el objetivo de apoyar el desarrollo de 100 ciudades con una inversión prevista de 15.000 millones de dólares (véase el cuadro 3.3).

Indonesia, en lugar de plantear una PNU de manera integral, está construyendo sus programas de desarrollo urbano nacional a partir de planes de gobierno sectoriales[138], con el objetivo de reunir recursos humanos, financieros y administrativos adecuados, y generar un consenso político que permita reorientar las políticas de desarrollo local de sus áreas metropolitanas y ciudades más pequeñas. La geografía del país, además, exige que las políticas urbanas se adapten a las condiciones de su desarrollo insular disperso que, además, presenta una de las mayores concentraciones humanas del planeta. Filipinas también se enfrenta a desafíos si-

CUADRO 3.3 LA MISIÓN DE CIUDADES INTELIGENTES: LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LA AGENDA URBANA DE INDIA

Las ciudades «inteligentes» que participan de este plan aprobado recientemente por el gobierno de India, comparten algunas características para impulsar un desarrollo urbano integrado. Estas características giran en torno a la inversión en infraestructura básica, la conectividad y las nuevas tecnologías, la gobernanza electrónica (*e-governance*), y la participación ciudadana. Estas dimensiones favorecerán: un **uso mixto del suelo** en las nuevas áreas de desarrollo urbano; políticas de **vivienda e inclusión** que amplíen las oportunidades de vivienda para toda la población; y, el desarrollo de áreas peatonales que permitan reducir la congestión, la contaminación atmosférica y el agotamiento de los recursos. Al mismo, tiempo deberán **impulsar la economía local**, fortalecer las interacciones sociales y garantizar una mayor seguridad en el espacio público. Este programa también tiene como objetivo **preservar y desarrollar espacios abiertos** como son áreas verdes, parques infantiles y espacios recreativos que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía; reducir los efectos de las «islas de calor» urbano y mejorar el equilibrio ecológico. La Misión también tiene entre sus objetivos **promover diferentes alternativas de movilidad** —integrando el tránsito en la planificación del desarrollo (en inglés *transit-oriented development*, TOD), reforzando el transporte público y mejorando la conectividad intermodal. La Misión se ha fijado en articular una **gobernanza más respetuosa de la ciudadanía y más efectiva**, impulsando la administración electrónica (*e-administration*) para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia. Las ciudades inteligentes que forman parte de la Misión también buscan crear **una identidad urbana, y aplicar soluciones tecnológicas en sus infraestructuras y servicios**. De las 98 ciudades seleccionadas para implementar esta estrategia integrada de desarrollo humano, casi la mitad (46) son ciudades intermedias, aunque en la primera fase de implementación del programa sólo cinco fueron las seleccionadas —Solapur, Davengere, Belgaum, Kakinada y Udaipur. La lista fue revisada en fases posteriores del programa. Actualmente las ciudades intermedias que forman parte del programa son Warangal, Bhagalpur, Imphal, Panaji y Agartala —las cuatro últimas son las capitales de los estados federales menos poblados del país[137].

milares, aunque sus políticas urbanas sufren de la escasa colaboración entre las autoridades locales y el gobierno central[139]. La informalidad continúa siendo un problema para el país, como también el acceso limitado a los servicios básicos y a las infraestructuras, y la falta de recursos humanos y financieros, factores que han impedido articular una respuesta eficaz y coherente a sus desafíos urbanos. Otros aspectos que amenazan con urgencia a la mayor parte de los asentamientos del país es el incremento del impacto de los desastres naturales, cada vez, más regulares[140].

Los países desarrollados de la región como Australia y Nueva Zelanda han aprobado recientemente sus PNU. Australia, en 2011 y bajo el lema «Nuestras ciudades, nuestro futuro» (en inglés *Our Cities, Our Future*) orienta su PNU hacia aquellas ciudades con población superior a 100.000 habitantes. Nueva Zelanda por su parte aprobó, a finales de 2015, su Declaración de Política Nacional sobre Desarrollo Urbano (en inglés *New Zealand's National Policy Statement on Urban Development*) a través de una consulta pública. Ambos países han reorientado sus enfoques sobre política urbana y sus estrategias nacionales figuran entre las pocas que tienen en cuenta la integración de las ciudades secundarias e intermedias. La República de Corea, por otro lado, se encuentra desarrollando una estrategia urbana nacional para afrontar sus desafíos urbanos y corregir las disparidades regionales (el 49% de la población se concentra en el área metropolitana de Seúl), el incremento de la presión ejercida por las áreas urbanas sobre el medio ambiente y el desafío que representa el envejecimiento de la población[141].

Otros países han estado impulsando políticas urbanas a través de políticas sectoriales para fortalecer el desarrollo económico (Vietnam[142] o Malasia[143], por ejemplo). Un país como Pakistán, en el que tradicionalmente la ciudad juega un papel central en la organización social, ha hecho algunos progresos y mejorado la prestación de servicios en sus áreas metropolitanas. Considera a la PNU como una manera de lograr una mejor integración de sus sistemas de ciudades.

Muchos países han adoptado estrategias orientadas a dinamizar la transición entre áreas rurales y urbanas (Bangladesh, Camboya), o para hacer frente a los efectos de la migración causada por conflictos y desastres naturales (Nepal, Sri Lanka). Bangladesh lucha desde 2006 para desarrollar un PNU con los objetivos de mejorar la planificación urbana y la gestión del suelo, proteger el medioambiente y sus recursos hídricos[144]. Camboya por su parte está desarrollando una estrategia nacional de desarrollo urbano para 2014-2018. Nepal desarrolló su primera PNU en 2007, y en 2012 creó el Ministerio de Desarrollo Urbano; sin embargo, tras el dramático terremoto de 2015, la mayoría de los recursos estarán destinados a la reconstrucción durante los próximos años. Sri Lanka presentó su primera PNU en 2010, con el objetivo de convertirse en la «Perla de la Ruta de la Seda de Asia», siendo reemplazada y actualizada en 2015[145].

En el Pacífico, fuera de las grandes naciones continentales (Australia y Nueva Zelanda), los pequeños estados insulares se enfrentan a dificultades estructurales (si no geográficas) en la creación de una infraestructura adecuada, en la reducción de la informalidad y en el fortalecimiento de sus capacidades para desarrollar una política urbana. Los efectos del cambio climático y la creciente vulnerabilidad ante los desastres naturales (huracanes, inundaciones, incendios forestales) son algunas de las principales prioridades de las agendas urbanas.

La falta de visibilidad de las ciudades intermedias constituye uno de los elementos comunes de las PNU de la región, aunque éstas sean mencionadas en algunos documentos estratégicos. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ONU-CESPAP) ha apoyado a los países de la región en la elaboración de políticas urbanas que incentiven la integración y el desarrollo de sistemas de ciudades secundarias[146]. La importancia de los vínculos funcionales entre los sistemas de ciudades también ha sido subrayada por la Comunidad Económica Asia-Pacífico (APEC)[147].

En el marco de los debates preparatorios previos de la cumbre de Hábitat III (2016), los representantes de la región de Asia-Pacífico adoptaron la Declaración de Yakarta sobre «Urbanización sostenible para acelerar el desarrollo». Este documento reconoce la necesidad de generar un mayor diálogo sobre la urbanización y sus efectos trascendiendo las fronteras y los niveles de gobernanza. También define directivas estratégicas para articular la futura coordinación regional sobre el desarrollo urbano y su impacto. La Declaración no hace referencia expresa a las ciudades intermedias, aunque, presenta una aproximación que puede servir como hoja de ruta para las ciudades intermedias en los próximos años; en este sentido, la Declaración reconoce expresamente la necesidad de desarrollar «soluciones sistémicas» y de favorecer un «crecimiento urbano planificado, productivo e integrado», haciendo un llamamiento a una mayor cooperación entre los actores interesados con el objetivo de gestionar la creciente diversidad y complejidad demográfica que afrontan las ciudades de Asia-Pacífico.

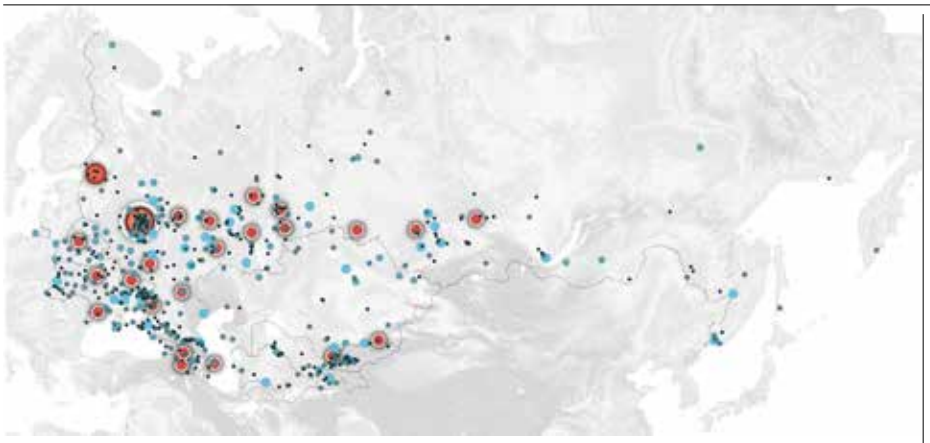
A pesar de la contribución significativa de las ciudades intermedias al desarrollo regional de Asia-Pacífico —y en especial a su sistema urbano policéntrico—, las distancias entre éstas y las *metrópolis* o *megalópolis* continúan aumentando, condicionando la capacidad de las ciudades intermedias de contribuir a una distribución más equitativa de la riqueza y de la producción. Los principales retos a los que se enfrentan las ciudades intermedias de Asia continúan siendo la necesidad de mejorar la interconectividad (carreteras, ferrocarriles, comunicaciones, etc.); las carencias de gobernanza y de financiación local; así como, la ineficacia de las políticas urbanas nacionales, en especial en lo que respecta a su implementación efectiva.

A pesar de la contribución significativa de las ciudades intermedias al desarrollo regional de Asia-Pacífico —y en especial a su sistema urbano policéntrico—, las distancias entre éstas y las *metrópolis* o *megalópolis* continúan aumentando, condicionando la capacidad de las ciudades intermedias

3.3
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN EURASIA

Figura 3.4 **Eurasia: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades**

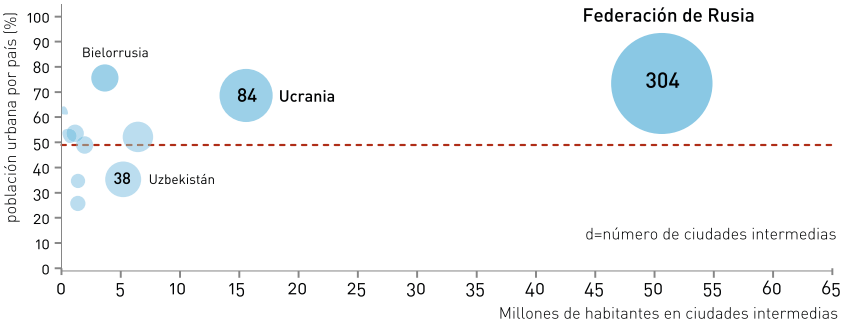
Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.

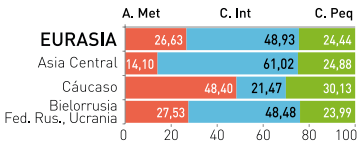


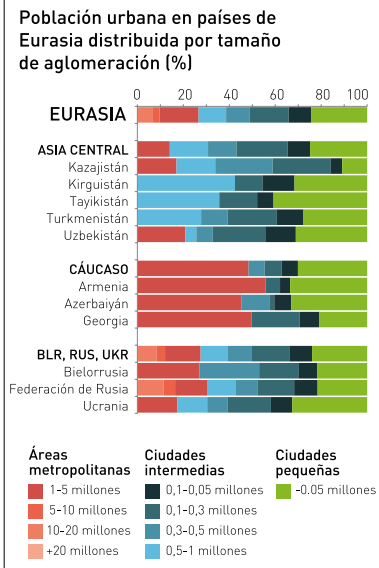
Áreas metropolitanas y ciudades intermedias en Eurasia (2015)

Áreas metropolitanas: 24 ciudades
- 10-20 millones: 1 ciudad
- 5-10 millones: 1 ciudad
- 1-5 millones: 22 ciudades

Ciudades intermedias: 515 ciudades
- 0,5-1 millones: 33 ciudades
- 0,3-0,5 millones: 51 ciudades
- 0,1-0,3 millones: 178 ciudades
- 0,05-0,1 millones: 253 ciudades







3.3.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Eurasia

Eurasia cubre tres subregiones: Europa Oriental, países del Cáucaso y Asia Central[148]. La región está integrada por 11 países, nueve de los cuales no disponen de acceso al mar, y cubre una sexta parte de toda la superficie del planeta. Los estados eurasiáticos habían formado parte de la Unión Soviética antes de que se *rompiera* en 1991[149], y cuentan con una población total de aproximadamente unos 279 millones de habitantes, de los cuales 180 millones viven en ciudades (2015) y de ellos, el 59% en la Federación de Rusia. Mientras que en Rusia y Europa Oriental más del 73% de la población vive en áreas urbanas, en los países del Cáucaso la tasa desciende al 56%, y en Asia Central cae hasta el 40%. La región cuenta con 24 áreas metropolitanas y 515 ciudades intermedias, y aunque pueden haber diferencias significativas entre los países de la región, prácticamente el 49% de su población urbana vive en ciudades intermedias con un tamaño medio de 171.000 habitantes.

A diferencia de Europa, las distancias entre las ciudades eurasiáticas son significativas. En la Rusia europea, por ejemplo, los centros regionales (la mayoría de los cuales son ciudades intermedias), se encuentran separados de media unos 200 kilómetros, una cifra todavía mayor en la parte asiática del país. También se aprecian diferencias destacadas en los patrones, estructuras y factores que han moldeado el desarrollo de las ciudades intermedias en toda la región. Por su historia, no se puede negar la fuerte influencia que ha ejercido en toda la región el legado soviético en los sistemas institucionales, de planificación y socioculturales. Por otra parte, las tasas de crecimiento de la población, sobre todo en los países de Europa Oriental y del Cáucaso están disminuyendo, en gran medida por el rápido envejecimiento de su población, tasas que son algo más elevadas en los países de Asia Central.

Cada país de la región eurasiática ha adoptado su propio enfoque para definir la categoría y la clasificación de los asentamientos urbanos, basándose, entre otros criterios, en su población, y su importancia socioeconómica y política[150].

La transición económica posterior a los acontecimientos de 1991 favoreció una tendencia hacia la concentración, en particular, en las grandes ciudades y en las capitales

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en Eurasia

La estructura de la población urbana varía en toda la región. En Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán y Tayikistán, entre el 35% y el 50% de la población urbana se concentra en sus capitales, mientras que en la Federación de Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, la población urbana está más distribuida entre las grandes aglomeraciones, las ciudades intermedias y las pequeñas ciudades.

La transición económica posterior a los acontecimientos de 1991 favoreció una tendencia hacia la concentración, en particular, en las grandes ciudades y en las capitales. Mientras que la mayoría de las capitales han aumentado su peso demográfico relativo, muchas ciudades intermedias pequeñas y medianas de la región están perdiendo población[151] y experimentando un importante retroceso económico. En la Federación de Rusia, el número de ciudades con más de un millón de habitantes pasó de 13 en 1990 a 15 a finales de 2012. Desde mediados de 2000, Rusia ha experimentado importantes crecimientos demográficos en las ciudades de más de 500.000 habitantes y Bielorrusia en las de más de 250.000 habitantes. En las regiones más áridas de Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán, las ciudades intermedias están dispersas por el territorio, y han funcionado principalmente como centros regionales administrativos, educativos y agrícolas.

Ciudades intermedias costeras, del interior y de regiones sin acceso al mar de Eurasia

La estructura espacial del sistema de ciudades varía de una región a otra. En Europa Oriental, por ejemplo, la mayoría de las ciudades intermedias se sitúan predominantemente en planicies a lo largo de una extensa red de vías fluviales, mientras que las ciudades intermedias de Asia Central se integran en sistemas de valles fértiles. Las ciudades intermedias más alejadas y aisladas de las principales aglomeraciones tienden a mostrar una peor situación económica, y han de afrontar el desafío adicional de perder a la mayor parte de su población joven que emigra a ciudades más prósperas. El envejecimiento de la población y la migración desde las áreas rurales a las urbanas también han contribuido a agravar esta disparidad.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Eurasia: clusters y corredores

La caída de la Unión Soviética en 1991 marcó el final de la economía planificada centralizada y condujo a la ruptura de las relaciones económicas entre sus repúblicas, creando graves dificultades para garantizar el flujo de materias primas y recursos industriales. Tras el inevitable declive económico de principios de los años noventa, la mayoría de estos países aceleraron la modernización de sus economías, aunque en la actualidad, el PIB de algunos es aún inferior al nivel de 1990 (Georgia, Kirguistán, Tayikistán y Ucrania)[154].

El proceso de reestructuración generó una mayor polarización entre las ciudades de primer y segundo nivel, así como entre las regiones centrales y periféricas. Dentro de los problemas estructurales que condicionaron el desarrollo urbano de toda la región cabe destacar: la caída del empleo, el incremento de las desigualdades, la migración de jóvenes hacia las capitales y las grandes ciudades, y el estancamiento de las pequeñas ciudades —en particular de las ciudades mono-industriales de la era soviética y de aquellas que quedaron excluidas de los corredores centrales del desarrollo[155].

No obstante, algunas ciudades intermedias de Rusia, Kazajstán, Azerbaiyán y Turkmenistán están aprovechando las oportunidades económicas derivadas de la producción y exportación de petróleo, gas, minerales, metales y productos químicos. Además, se observan mejoras en las ciudades cercanas a los puertos, a los principales polos de transporte, relacionadas con el comercio transfronterizo de importación, como también en las ciudades más pequeñas atractivas para el sector turístico. Además, están creciendo los *clusters* de ciudades intermedias alrededor de las grandes ciudades, que ofrecen ventajas económicas específicas. Sin embargo,

muchas ciudades intermedias también han experimentado los efectos adversos de su proximidad a las megaciudades —la pérdida de empleos locales y su transformación progresiva en «ciudades dormitorio». Es importante destacar que muchas ciudades intermedias que actúan como «economías de enclave», centradas en la industria extractiva y minera, no se han beneficiado de la riqueza que han generado, ya que ésta se ha acumulado en las capitales nacionales y regionales (o en el extranjero) a través de agentes financieros. Esto incide en un incremento de la desigualdad y en la falta de oportunidades económicas en ciudades intermedias[156].

La transición hacia una economía de mercado ha derivado en una degradación de los servicios básicos en muchos asentamientos urbanos. Si bien el régimen soviético dejó una importante herencia de servicios públicos (agua, saneamiento, transporte, calefacción, entre otros), la infraestructura se caracterizaba por los elevados costes de su producción y por un consumo ineficiente de los recursos. Pero durante la última década, la prestación de servicios básicos y la gestión de la infraestructura se han estabilizado, y se aprecian signos de mejora en algunas regiones. Sin embargo, la mayoría de las ciudades intermedias todavía se enfrentan a los elevados costes de mantenimiento y renovación de esta infraestructura, generando regulares interrupciones en la prestación de servicios en numerosas ciudades del Cáucaso y Asia Central.

Se calcula que aproximadamente el 40% de las viviendas que fueron privatizadas en la década de 1990 presenta un deterioro significativo, incidiendo en una peor calidad de vida de la ciudadanía, pero también incrementando los costes energéticos y el impacto ambiental de las ciudades. Para hacer frente al bajo nivel de eficiencia energética, países como Rusia y Bielorrusia han lanzado programas para mejorar el rendimiento energético de sus grandes polígonos de vivienda, mientras que otros países, como Armenia, Kazajstán y Uzbekistán, están ejecutando programas piloto y evaluaciones preliminares. De todas maneras, el ritmo de construcción de nueva vivienda energéticamente eficiente todavía es modesto en el conjunto de la región. La transformación gradual de la tenencia del suelo y de la oferta de vivienda mediante los mecanismos de mercado ha contribuido a la expansión de las ciudades, lo que ejerce una presión suplementaria sobre el uso del suelo de las zonas periféricas a las ciudades, en especial, en Asia Central y el Cáucaso. En las ciudades intermedias de Europa Oriental, donde la población apenas ha crecido o incluso ha disminuido, las áreas urbanas más «céntricas» han sufrido un importante deterioro como resultado del proceso de expansión urbana, aumentando los problemas de mantenimiento de los servicios e infraestructura, a lo que se suma el envejecimiento demográfico que incide sobre la oferta de vivienda y los servicios de salud.

Las tensiones y los conflictos regionales también tienen un impacto en la estabilidad de los gobiernos para mantener la seguridad de las ciudades intermedias cercanas a zonas en conflicto. Por otra parte, las reformas administrativas y los procesos de descentralización incompletos han dejado a numerosas ciudades intermedias de la región con escasos recursos y capacidades para afrontar sus desafíos inmediatos. Muchas ciudades han visto reducir su capacidad de control y gestión sobre los procesos de desarrollo urbano, sobre la planificación a largo plazo y el manejo de los recursos naturales. No es inusual una asignación poco clara de funciones, poderes y competencias entre los niveles central y regional, como la falta de fondos para los programas de desarrollo.

La planificación urbana, que en el pasado había sido un pilar central de las políticas urbanas de la región, se ha vuelto cada vez menos eficaz desde la desintegración de la Unión Soviética. La relación entre la ordenación del territorio y la planificación de los recursos económicos y humanos continúa siendo muy débil. De hecho, las políticas de desarrollo en la región se han centrado, en las últimas décadas, en las zonas de crecimiento económico más dinámicas alrededor de las áreas metropolitanas (Moscú y San Petersburgo en primer lugar), invirtiendo en infraestructuras y en la fusión de las administraciones circundantes. Varios países de la región, como Armenia y Georgia, se encuentran en fases diferentes de formulación de sus PNU, aunque todavía no han sido completadas, o integradas en las políticas nacionales de desarrollo económico, transporte y recursos humanos.

El destino de las ciudades intermedias de la región en el período post-soviético se ha visto condicionado por la escasa atención de las políticas de los gobiernos nacionales en las agendas urbanas y territoriales. En Rusia, las ciudades intermedias y pequeñas se caracterizan por ser economías especializadas y poco diversificadas. Muchas no logran adaptarse al declive de las industrias pesadas, y a la necesidad de modernizar sus economías locales, lo que dificulta la atracción de inversiones. Como se mencionó anteriormente, muchas ciudades intermedias han experimentado retrocesos demográficos, caída de las tasas de fertilidad y fuerte migración entre la población joven y empresarios, problemática que persistirá en el futuro de muchas ciudades intermedias de Eurasia. Sin embargo, esto no se aplica a aquellas ciudades que han podido gestionar su transición y aprovechar las nuevas tendencias económicas orientadas a la exportación.

El proceso de reestructuración generó una mayor polarización entre las ciudades de primer y segundo nivel, así como entre las regiones centrales y periféricas

Las estructuras políticas nacionales, regionales y locales suelen estar fuertemente jerarquizadas, y las ciudades intermedias muchas veces quedan relegadas del proceso de toma de decisiones, una realidad similar a la que comparten los pequeños asentamientos y áreas rurales cuya supervivencia depende de sus relaciones con otras ciudades. El deterioro de los sistemas, la falta de inversión para reforzar su interrelación económica y social, o la escasa capacidad para reconocer y afrontar determinados desafíos, son algunas de las cuestiones que comprometen la integración territorial de las ciudades intermedias y sus perspectivas de desarrollo.

Como señalaba un informe de ONU-CESAP, «cambiar la situación en una región que antes se encontraba aislada de la economía mundial, requerirá de una mejor comprensión del papel de las ciudades y la creación de un nuevo sistema urbano. El nuevo paradigma exige una importante reconfiguración de las ciudades tanto a nivel nacional como regional, incluido el surgimiento de nuevas ciudades con potencial industrial, de innovación, de transporte y de logística». Se debería prestar más atención al potencial de las ciudades intermedias para generar empleo, atraer inversiones y mejorar sus vínculos internacionales[157].

La descentralización de competencias debería ser reforzada a través del empoderamiento administrativo y financiero de las autoridades locales. Este proceso, también debería contribuir a la formulación de políticas nacionales más equilibradas, a la creación de mecanismos para estimular el desarrollo y la modernización de las ciudades intermedias. Se hace necesario un desarrollo endógeno que permita revitalizar el capital material y social, como también los activos de las ciudades intermedias, recurriendo para ello al conocimiento, a la información, a las industrias creativas y tecnológicas, y reduciendo la excesiva dependencia de las importaciones. La



prosperidad de las ciudades intermedias a largo plazo no es, sin embargo, una mera cuestión económica. Las nuevas políticas locales deberán fomentar y privilegiar el patrimonio cultural y la educación —fuentes de mejor calidad de vida a largo plazo, especialmente en un contexto de modernización de las economías, de los estilos de vida y de la participación[158].

El impacto medioambiental de las áreas urbanas, las medidas de adaptación y la mitigación del cambio climático, así como la gestión de desastres, deberían también ser integrados dentro de la planificación urbana, y ser considerados en las políticas de modernización de las infraestructuras y servicios. Se deben definir políticas para corregir la caída demográfica que han experimentado muchas ciudades intermedias, promoviendo ciudades más densas y compactas y buscando soluciones a los retos del envejecimiento de la población y de la migración. Las ciudades intermedias deberían ser integradas en los corredores comerciales y de desarrollo económico, incluidas en los programas estratégicos nacionales, por ejemplo, en el trazado de infraestructura de transporte y promoviendo ejes regionales de desarrollo, estrategia que ha mejorado notablemente la eficacia de las políticas urbanas en otras regiones. Los países euroasiáticos deben dotarse de políticas urbanas integradas apoyándose en conceptos y estrategias del desarrollo urbano y de ordenamiento territorial claros. Deberán, asimismo, impulsar una gobernanza urbana más abierta, colaborativa e inclusiva. Los gobiernos eurasiáticos tienen la responsabilidad de vincular sus políticas de desarrollo económico y con la planificación del desarrollo urbano para superar los desafíos que frenan el desarrollo de la región y aprovechar las oportunidades que tienen a su alcance para lograr un desarrollo urbano más eficiente, sostenible e inclusivo[159].

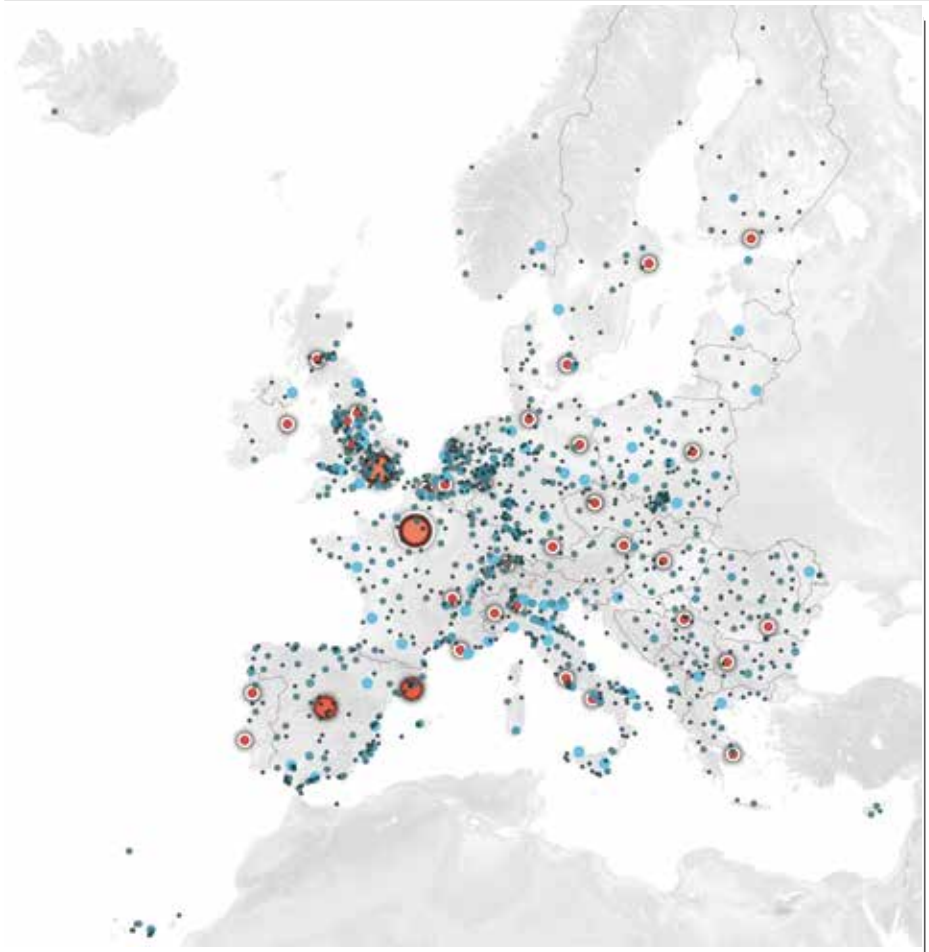
El nuevo paradigma exige una importante reconfiguración de las ciudades tanto a nivel nacional como regional, incluido el surgimiento de nuevas ciudades con potencial industrial, de innovación, de transporte y de logística

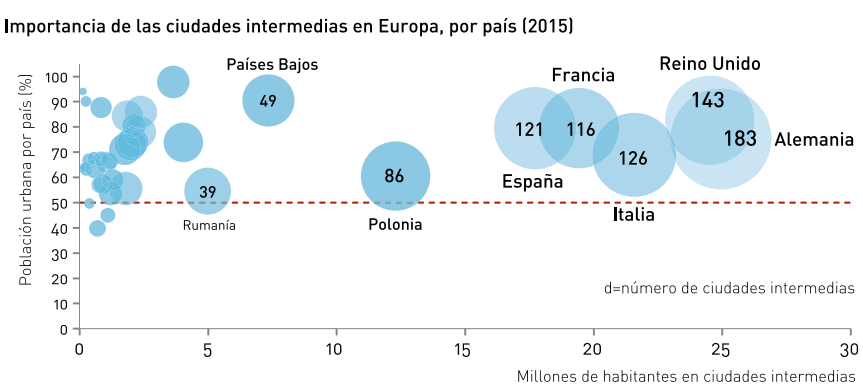


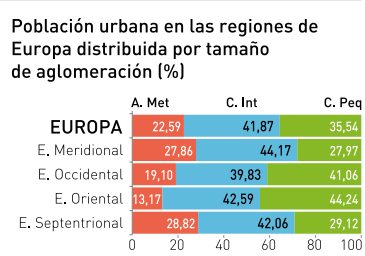
Foto: ppl / Shutterstock.com - Astana (República de Kazajistán).

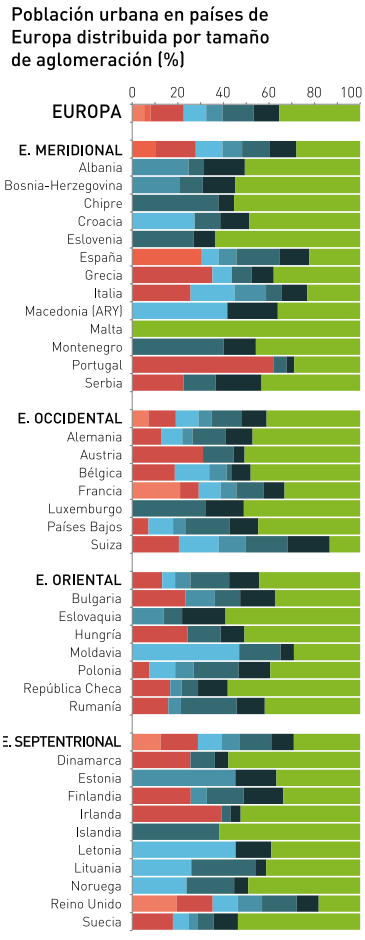
3.4
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN EUROPA

Figura 3.5 **Europa: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades** Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.









3.4.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Europa

Europa es la región del planeta que presenta una mayor proporción de población urbana que habita en ciudades intermedias (41,9%), en particular en ciudades de menos de 300.000 habitantes dónde se concentra una cuarta parte de toda la población urbana de Europa, mientras que el 22,6% vive en áreas metropolitanas. Como tercera región más urbanizada del planeta, Europa aporta el 12% de toda la población mundial que habita en ciudades intermedias, tras Asia (45%) y África (12,3%), y seguido de América Latina (11%).

Aunque el peso de las ciudades intermedias es incuestionable en todas las subregiones de Europa, seis países concentran 775 de las 1.136 ciudades intermedias de la región. Estas suman una población aproximada de 120,4 millones de habitantes, el equivalente al 71% de toda la población europea que habita en ciudades intermedias y al 30% de toda la población urbana de Europa. Los países con mayor peso de ciudades intermedias en su sistema urbano son: Alemania (183 ciudades intermedias y 40% de la población urbana), Reino Unido (143 ciudades y 46% de la población urbana), Italia (126 ciudades y 51%), España (121 ciudades, 47%) y Francia (116 ciudades y 37%) y Polonia (86 ciudades y 53%). Los países del Norte concentran más del 37% de su población urbana en ciudades intermedias, aunque las ciudades pequeñas de menos de 50.000 habitantes contienen el 48% de la población urbana.

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en Europa

El sistema urbano europeo es un buen ejemplo de sistema urbano policéntrico con una elevada cohesión territorial. En prácticamente el 65% del territorio de la Unión Europea, y especialmente en Europa central y occidental, las distancias entre áreas urbanas pueden ser cubiertas en trayectos de 45 minutos en transporte público (por carretera o ferrocarril)[160]. Europa Oriental, a pesar de ser la región menos urbanizada, también presenta un sistema urbano policéntrico y el 86% de su población urbana vive en ciudades intermedias y pequeñas. En Polonia, por ejemplo, las ciudades intermedias de gran tamaño como Kraków, Łódź, Wrocław y Poznań, han perdido población, aunque todavía ejercen de contrapeso al área metropolitana de Varsovia que, a diferencia de éstas, ha incrementado su población de manera constante desde los años 90. En Hungría, por el contrario, el predominio de Budapest en el sistema urbano es absoluto: la capital concentra la misma población que el resto de las 18 ciudades intermedias del país. Los países de pequeña dimensión de Europa Occidental –como Suiza, Holanda y Bélgica– concentran respectivamente al 66%, 48% y 33% de su población urbana en ciudades intermedias bien conectadas a sus respectivas capitales. El área metropolitana de Zúrich, junto al corredor Ginebra-Lausana-Berna-Basilea, acogen al 50% de la población urbana de Suiza.

El Sur y el Norte de Europa presentan las menores concentraciones de población en ciudades intermedias. Portugal presenta una estructura «bipolar» alrededor de Porto y Lisboa, que en conjunto albergan al 60% de la población urbana del país, mientras que únicamente el 8,9% de su población reside en ciudades intermedias. Se puede observar un caso similar en España, donde el binomio Madrid-Barcelona reagrupa el 30% de la población urbana del país, aunque con una extensa red de 121 ciudades intermedias formando corredores en el Mediterráneo y en el interior, en especial como capitales de provincia. En Italia, Milán y Turín forman la espina dorsal de una densa red de ciudades intermedias bien conectadas a lo largo del Valle del Po, y comparten las mejores infraestructuras territoriales del país. En el centro, Roma y Nápoles ejercen como puertas urbanas a unos sistemas urbanos que, en las regiones del sur, se articulan casi exclusivamente a través de ciudades intermedias y pequeñas, ligadas muchas de ellas a la economía del medio rural. En Escandinavia, el desarrollo urbano está muy condicionado por la escasa población y gran extensión territorial de Suecia, Noruega y Finlandia. Oslo concentra el 23,8% de toda la población urbana de Noruega, y se conecta a las ciudades de Bergen, Stavanger y Trondheim a través de un sistema urbano costero separado por grandes distancias. En Suecia, las ciudades con población inferior a 50.000 habitantes concentran el 53,6% de toda la población urbana, con Gotemburgo y Malmö como ciudades intermedias más importantes del sistema urbano, la última articulando la región de Øresund junto a la capital de Dinamarca, Copenhague.

El sistema urbano europeo es un buen ejemplo de sistema urbano policéntrico con una elevada cohesión territorial

Ciudades intermedias costeras y del interior de Europa

El sistema urbano de ciudades intermedias en Europa es uno de los más complejos del planeta. Su elevada densidad, alta conectividad territorial e integración económica y funcional con áreas metropolitanas y rurales reducen las diferencias entre las ciudades situadas en la costa, en el interior o en situaciones de enclave. La población urbana se distribuye prácticamente por toda la geografía del continente, aunque con un peso significativo en la costa, en la que habita el 35% de la población. Los grandes ríos navegables[161] —como el Danubio o el Rin— son centros industriales tradicionales con una presencia destacada de ciudades intermedias del interior.

Mientras las ciudades intermedias de la costa o del arco alpino forman corredores urbanos estratégicos, numerosas ciudades intermedias de escala regional han sido fundamentales para el desarrollo del interior rural de las mayores economías de la Unión Europea, como en el caso de Lleida (España), Limoges (Francia), Erfurt (Alemania) y Lincoln (Reino Unido) o, en forma más generalizada, en las regiones menos pobladas de Escandinavia o en las extensas llanuras de Europa Oriental. En países como Francia, Alemania, España o Italia también se observan diferencias en el desarrollo y competitividad entre las ciudades intermedias del interior y de la costa, aunque muchas de ellas han podido revertir la situación liderando, entre otras áreas, la industria agroalimentaria o el turismo[162].

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Europa: clusters y corredores

Las capitales nacionales son fundamentales para muchas economías europeas[163]. En Francia y Reino Unido, por ejemplo, las ciudades intermedias se han beneficiado de su cercanía a ciudades globales como Londres y París, las áreas con mayor accesibilidad y conectividad de la región. Ciudades intermedias como Oxford, Brighton y Southampton (Reino Unido), por ejemplo, se han podido posicionar entre las grandes áreas metropolitanas como *clusters* de industrias creativas.

Las políticas de la Red Trans-Europea se basan en ambiciosos proyectos de infraestructuras de transporte (Programa TEN-T) y energía (Programa TEN-E) financiados por la UE

Gracias a la combinación de sistemas espaciales y políticas que han impulsado el equilibrio espacial desde hace décadas, muchas ciudades intermedias de Alemania se han convertido en importantes centros industriales o administrativos, con una sólida tradición de integración en los mercados regionales e internacionales. Ciudades intermedias como Mainz, Karlsruhe y Münster (Alemania), por ejemplo, son importantes *clusters* biofarmacéuticos, y albergan una industria emergente basada en la industria química y destacados centros de investigación universitaria. En las economías del Norte, Aalborg (Dinamarca) o la pequeña ciudad intermedia de Gävle (Suecia, al norte de Estocolmo) lideran la industria digital de desarrollo de software y comercio digital.

Los *clusters* de tecnología y movilidad han aprovechado la presencia de la industria del automóvil concentradas en el área de influencia de Stuttgart (Alemania). Wolfsburg, situado a 75 kilómetros al este de Hanover, alberga el cuartel general de Volkswagen. El *cluster* de microelectrónica de Grenoble (Francia) se ha beneficiado de su localización en la región de Rhône-Alpes, una de los grandes polos europeos de investigación aplicada. Rzeszów (Polonia), una ciudad de apenas 185.000 habitantes situada al sur de Polonia, aunque se sitúa en una de las regiones con menor accesibilidad de la UE, ha desarrollado un importante *cluster* aeroespacial, tal y como se demuestra con la aparición del conglomerado de empresas *Aviation Valley*.

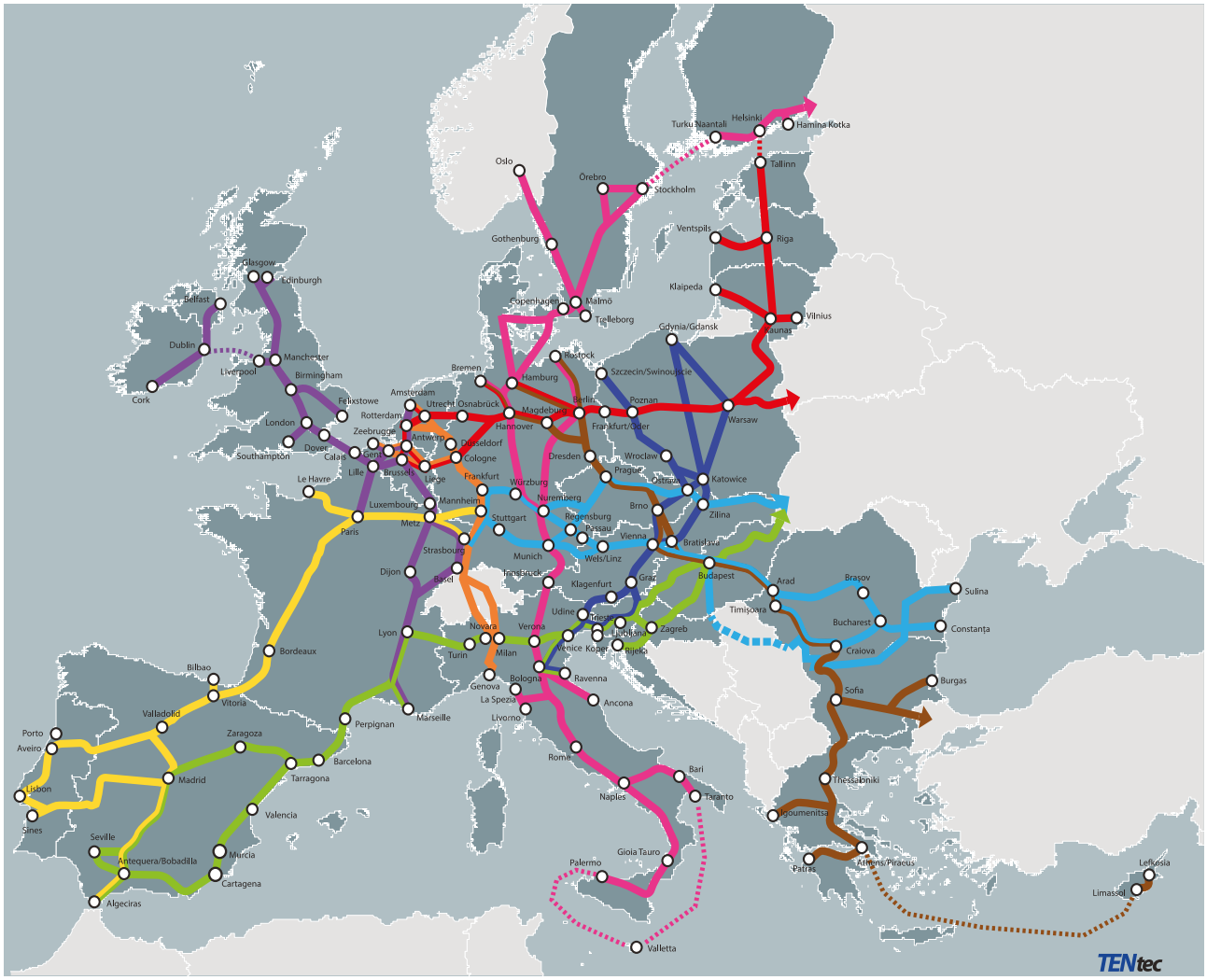
La agroindustria alimentaria también tiene un peso destacado en muchas regiones productoras del sur y este de Europa. En España destacan Logroño, capital de la provincia de La Rioja, que articula uno de los *clusters* de producción vitivinícola más importantes del mundo, y Almería, que presenta la mayor concentración de invernaderos del planeta y forma uno de los *clusters* agroindustriales de horticultura intensiva más importantes del Mediterráneo. Finalmente, en la sección 2 ya fueron mencionados los *clusters* especializados del norte y centro de Italia, donde se dieron los primeros impulsos a las políticas europeas sobre *clusters* especializados e interconectados.

Los corredores urbanos han jugado un papel relevante también en las políticas urbanas de la Unión Europea para estructurar el territorio. La UE aprobó por primera vez un marco regulatorio para corredores de interconexión a través del territorio europeo en 1996. Las políticas de la Red Trans-Europea (en inglés *Trans-European Networks*, TEN) se basan en ambiciosos proyectos de infraestructuras de transporte (Programa TEN-T) y energía (Programa TEN-E) financiados por la UE. El marco legislativo[164] y presupuestario[165] fue revisado en 2014, en conexión con los grandes objetivos europeos de sostenibilidad y competitividad de la UE bajo el emblemático programa EU2020. El mapa de los nuevos objetivos (véase la figura 3.6) muestra la amplitud e importancia de la inversión comunitaria en corredores estratégicos a través de todo el territorio europeo.

Varios ejemplos de corredores merecen ser destacados por su importancia. La región holandesa del Randstad (Holanda), es de hecho un área metropolitana policéntrica de 7 millones de habitantes integrada por 21 ciudades de tamaño medio que forman un corredor desde Utrecht en el este, hasta Dordrecht en el sur y Alkmaar en el norte. La región forma un anillo con las grandes aglomeraciones urbanas (con una población aproximada que varía entre 1,3 y 0,5 millones de habitantes) de Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht, y de otras diecisiete municipalidades medianas y pequeñas como Almere, Delft, Leiden y Haarlem. El sistema de planificación holandés fue diseñado para que las ciudades puedan conectarse entre ellas mediante corredores viarios y ferroviarios, concentrando estratégicamente los principales centros de empleo en las pequeñas ciudades intermedias con el fin de distribuir el empleo por el conjunto del país, evitando con ello su concentración en las grandes ciudades. El desarrollo de los sistemas de transporte y de los ferrocarriles europeos ha permitido la

Figura 3.6 **Los corredores infraestructurales de las Redes Trans-Europeas (TEN)**

Fuente: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure.



conectividad de muchas ciudades intermedias a lo largo de estas arterias, tanto dentro del propio país como entre distintos países (véase el cuadro 3.4).

El desarrollo de los corredores de ciudades intermedias ha sido igualmente significativo en el sur de Europa. Junto con el apoyo a los corredores europeos[166], la UE ha fomentado al mismo tiempo la cooperación transfronteriza entre ciudades (por ejemplo, Biarritz y San Sebastián entre Francia y España, o Basilea y Friburgo entre Suiza y Alemania). Muchos de los corredores TEN de la figura 3.6, han sido trazados a lo largo de corredores de desarrollo económico, social y cultural preexistentes, que durante las dos últimas décadas se han beneficiado de manera ostensible de la modernización, las infraestructuras y las normas impuestas por las políticas de la UE. En el marco de la Presidencia neerlandesa del Consejo de la UE (durante el primer semestre de 2016), fue creado un EuroLab sobre la movilidad laboral entre ciudades holandesas, belgas y alemanas, acompañada de una agenda urbana para identificar los obstáculos y las carencias en la regulación europea que pudieran obstaculizar la solidez y eficacia del desarrollo urbano en la región.

CUADRO 3.4 EL CORREDOR EUROPEO ESCANDINAVO-MEDITERRÁNEO



El corredor Escandinavo-Mediterráneo es el más largo de la red de nueve corredores que han sido trazados en Europa por las políticas de la UE[167]. El corredor conecta centros y puertos como Helsinki, Estocolmo, Copenhague, Berlín, Roma y la Valeta, y se extiende desde Escandinavia hasta el sur de Italia y Malta, conectando en su recorrido las áreas de alta productividad del sur de Alemania, de Austria y del norte de Italia. A nivel logístico, el corredor cruza el Mar Báltico hasta conectarse a los puertos mediterráneos del Mar Tirreno, Mar Adriático y Mar Jónico. El corredor se ha convertido en un eje norte-sur esencial para el corazón económico de Europa. Los principales proyectos aún en desarrollo incluyen, además, las grandes inversiones en infraestructuras como el túnel submarino del Fehmarnbelt, que conectará Suecia directamente con Alemania a través de Dinamarca, y el túnel de Brenner entre Austria e Italia. Ambos proyectos abordan los obstáculos y problemas estructurales de movilidad que han condicionado el movimiento de bienes y personas entre los países de la región. La solución a estos «cuellos de botella» mejoraría la eficiencia y la productividad económica del área de una manera significativa.

Aunque su recorrido esté diseñado para unir algunas de las ciudades más grandes y económicamente relevantes de Europa, el corredor también ha estimulado el desarrollo de numerosas ciudades intermedias que se localizan a lo largo de él. Muchas de ellas son vertebradas por pequeñas y medianas empresas cuyos productos y servicios se benefician de la cadena de suministros dinamizada por el corredor. Su recorrido proporciona un acceso a los puertos mediterráneos que más han crecido en los últimos años hasta convertirse en los principales destinos del planeta para las rutas de navegación comercial transoceánica. Las ciudades intermedias que se localizan en el área de influencia de estos corredores se han convertido en centros de atracción de capitales e inversiones gracias a las mejoras en la accesibilidad a los mercados y a una infraestructura especializada que ha sido desarrollada para dar consistencia a los proyectos y perspectivas políticas[168].

3.4.2 Tendencias y respuestas de políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de Europa

Las políticas nacionales urbanas (PNU) de los países europeos varían significativamente entre ellas, a pesar del esfuerzo de la UE de favorecer la convergencia para dar a las políticas urbanas una orientación estratégica europea[169]. La idea de una agenda urbana común de la UE se enfrenta a numerosos desafíos. Las ciudades y asentamientos humanos cubren realidades muy diversas que, aun cuando crean oportunidades, continúan siendo muy vulnerables a los ciclos económicos y a la evolución del mercado de trabajo local. Europa, además, se caracteriza por una gran diversidad de sistemas urbanos[170], con algunas regiones que continúan siendo predominantemente rurales (las regiones occidentales y centrales de España como Castilla y Extremadura, o las áreas centrales de Francia, Polonia, Rumanía y Moldavia, por ejemplo). Otras regiones, por el contrario, se caracterizan por concentraciones urbanas muy densas (por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Holanda e Inglaterra). Las dinámicas demográficas de Europa tampoco han sido constantes. Muchas ciudades intermedias, por ejemplo en el este de Alemania, han experimentado un retroceso en su población, mientras que otras han crecido gracias a la llegada de flujos inmigratorios, y son numerosas las que sufren el progresivo envejecimiento de su población. Se calcula

que aproximadamente un 40% de las ciudades intermedias europeas de más de 200.000 habitantes ha perdido población. El fenómeno de las ciudades intermedias «en decline» (en inglés, *Shrinking' i-cities*), guarda relación directa con cambios en sus contextos económicos (por ejemplo, en el caso de las industrias en declive del sector metalúrgico y minero en Katowice, Polonia, y Timisoara, Rumanía). Este es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las nuevas políticas urbanas de la UE[171], sobre todo en lo que respecta a las relaciones entre el medio urbano y rural, y la consolidación de las ciudades intermedias como nodos de sistemas urbanos nacionales policéntricos[172].

Tradicionalmente, las ciudades han tenido una presencia relevante en las políticas regionales y nacionales de Europa. Como prueba de ello, la Presidencia neerlandesa del Consejo de la UE impulsó, en mayo de 2016, la aprobación del «Pacto de Amsterdam», una nueva agenda urbana de la UE para guiar el debate sobre las prioridades de desarrollo de la UE, incluyendo la descentralización, y el empoderamiento de las ciudades y de sus gobiernos locales. El Pacto se apoya en los principales documentos europeos de política urbana adoptados en el pasado reciente: la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), la Declaración de Toledo sobre Desarrollo Urbano (2010), la Declaración de Riga sobre la Agenda Urbana de la UE (2015); también integra la política urbana de la UE dentro de los objetivos globales de la UE 2020 y señala los retos que ha de afrontar la UE hasta 2050. Al igual que los documentos estratégicos que le han precedido, el Pacto de Amsterdam fue una iniciativa surgida del Estado miembro de la UE que preside el Consejo de la UE y demuestra hasta qué punto la UE y sus instituciones



Foto: Andrea Ciambra - Palermo (Italia).

pueden avanzar la política urbana de manera coordinada.

El Pacto de Amsterdam reafirma la intensa relación existente entre la política urbana de la UE y las ciudades europeas. Después de todo, es en la escala urbana donde se implementan la mayor parte de los actos legislativos de la UE, y dónde históricamente se han realizado experiencias y experimentos exitosos de cooperación entre países europeos, como puedan ser: el Programa de Cooperación Territorial Europea (URBACT), el Observatorio en Red de Ordenamiento del Territorio Europeo (ESPON), como también redes de ciudades europeas y de gobiernos locales –Eurocities, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Eurotowns– y otra docena de redes temáticas. Por otra parte, el Pacto sirve de hoja de ruta para el futuro de la política urbana de la UE, estableciendo los pasos institucionales futuros para mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos. Permite además la adopción de una posición común frente a las instituciones internacionales, incluido Hábitat III. Muchas de las visiones estratégicas desarrolladas a nivel europeo, además, se suelen interesar en el papel de las ciudades intermedias o medianas. La elevada proporción de población europea que vive en estos asentamientos, como también el papel que asumen ante los desafíos económicos, sociales y medioambientales actuales, así como sus vínculos estrechos con el funcionamiento de las grandes aglomeraciones y áreas metropolitanas, son algunos de los principios de estrategia política a largo plazo que han sido recogidos por el Pacto, al igual que en muchos otros documentos de la política urbana europea.

Los documentos estratégicos que han contribuido a la elaboración de la política urbana de la UE, han creado las condiciones y han proporcionado los recursos para que las PNU converjan en objetivos comunes

En el camino hacia la conferencia de Hábitat III (2016), los representantes europeos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEE-ONU) aprobaron, en marzo de 2016, la Declaración de Praga sobre el «Hábitat Europeo». Este documento recoge puntos fundamentales para configurar el debate urbano en Europa. La Declaración se centra en las amenazas más urgentes, como los efectos del cambio climático, la marginación de los grupos vulnerables y la gobernanza local inclusiva. Así mismo, invita a los gobiernos nacionales a considerar la «planificación estratégica de los asentamientos humanos y un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado» —subrayando la importancia de la cohesión e integración territorial en la tradición urbana de Europa, integrando así el papel estratégico para las ciudades intermedias.

La política urbana europea también tiene una influencia directa sobre las políticas nacionales definiendo el contexto para el desarrollo del marco legal y de los planes de cada país. Francia, por ejemplo, es un país tradicionalmente centralizado, sin embargo sus ciudades suelen ser actores políticos de peso[173]. La política urbana de Francia, ideada en los años ochenta, fue profundamente reformulada en 2010 para promover, de manera sistemática, su alineamiento con las directrices internacionales y europeas. También para reforzar el diálogo transversal, facilitar el acceso de los gobiernos locales a los recursos financieros y reorganizar la administración territorial. Como resultado, se ha simplificado la organización territorial, se han fusionado y creado varias agencias[174] y mejorado los canales de participación local en la toma de decisiones[175]. La Comisión General para la Igualdad de los Territorios (CGET), en particular, tiene como misión reforzar la gestión de los fondos estructurales y de inversión europeos.

Alemania, por otra parte, es un estado federal que presenta una robusta gobernanza urbana multinivel[176] que permite asociar a los diferentes niveles de gobierno —local, regional y nacional— en la elaboración de una política urbana común. El memorándum de 2007 «Hacia una política nacional de desarrollo urbano en Alemania» es la principal hoja de ruta de la política urbana nacional. Se apoya sobre la colaboración activa entre el nivel local (a través de la Asociación Alemana de Municipios y Comunas y la Asociación Alemana de Ciudades) y los *Länder* (Estados federales). El documento promueve plataformas abiertas orientadas a la cooperación horizontal, como también al reforzamiento de los mecanismos de financiación para las iniciativas locales. El papel del gobierno federal como mediador y «agente de consenso» a nivel nacional y europeo continúa siendo fundamental.

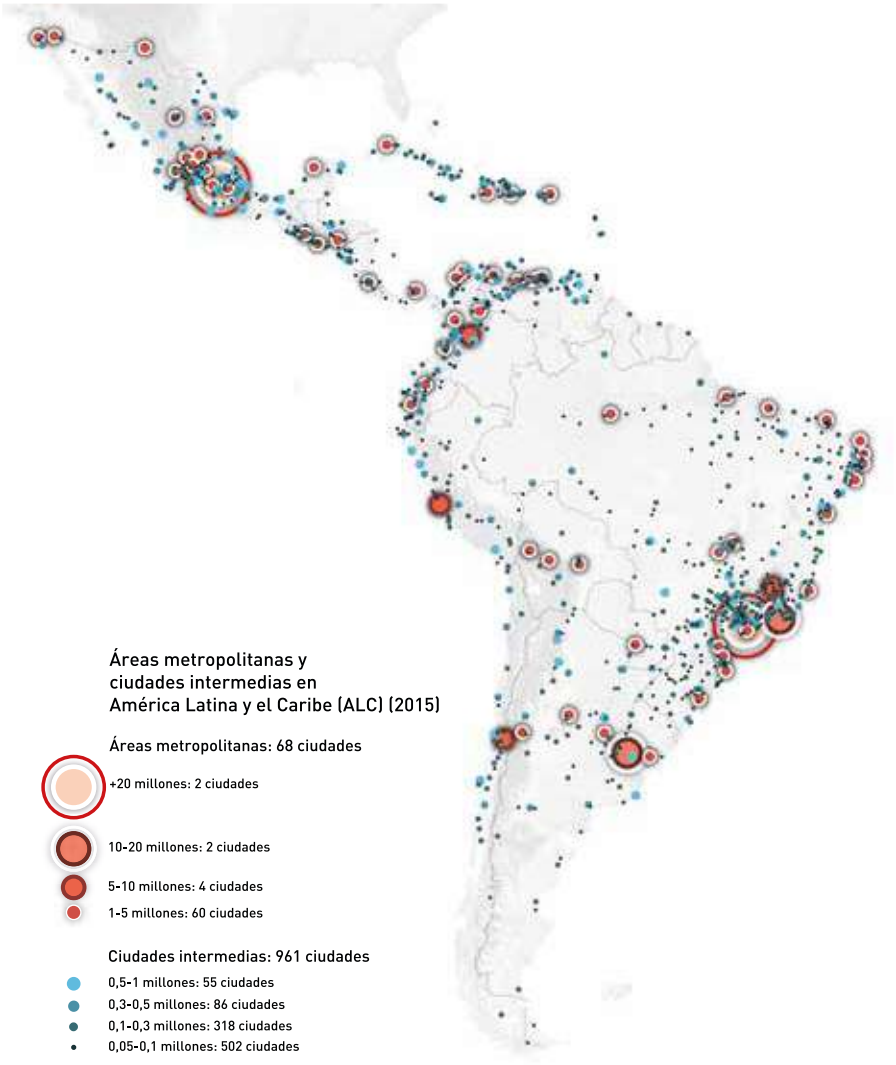
Cuestiones como la gobernanza urbana integrada y el desarrollo económico (por ejemplo, en Serbia), la desigualdad en el desarrollo rural-urbano (por ejemplo, en Noruega) o las disparidades centro-periferia entre un área metropolitana y sus alrededores (por ejemplo, en Moldavia) también forman parte del debate sobre las políticas nacionales urbanas en aquellos países europeos que no forman parte de la UE. Junto a la tradicional cooperación horizontal en el continente, el debate internacional —como pueda ser Hábitat III— contribuye también a configurar las políticas urbanas europeas, tanto en lo que respecta a sus objetivos como en sus métodos.

Los ejemplos anteriores permiten apreciar que, a pesar de la diversidad y fragmentación que caracteriza a la gobernanza en Europa, especialmente en lo que se refiere a la relación entre niveles central y local, las políticas europeas han influenciado las PNU. Los documentos estratégicos que han contribuido a la elaboración de la política urbana de la UE, han creado las condiciones y han proporcionado los recursos para que las PNU converjan en objetivos comunes, e integren valores y visiones compartidas.

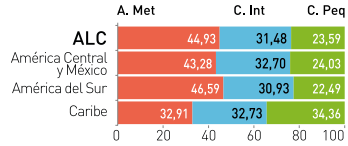
3.5
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Figura 3.7 **América Latina: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades**

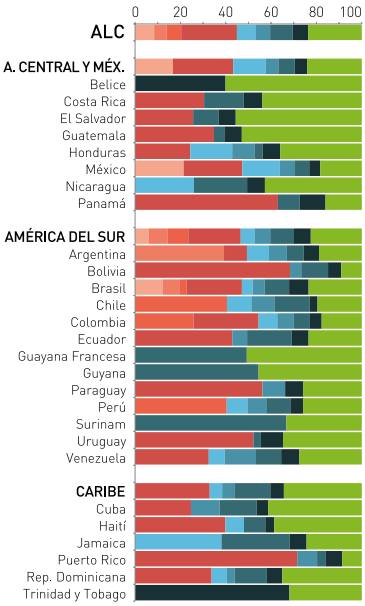
Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.



Población urbana en las regiones de América Latina y el Caribe (ALC) distribuida por tamaño de aglomeración (%)

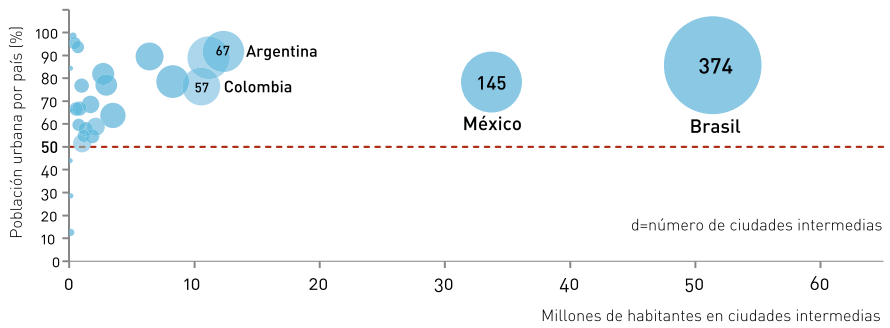


Población urbana en países de América Latina y el Caribe (ALC) distribuida por tamaño de aglomeración (%)





Importancia de las ciudades intermedias en América Latina y el Caribe (ALC), por país (2015)



3.5.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe

De las 961 ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, 693 (72,1%) se sitúan en América del Sur, principalmente en la mayor economía de la región, Brasil, que concentra una tercera parte de todas las ciudades intermedias de América Latina. Le sigue México (15% del total), Venezuela (7,3%), y Argentina (6,9%). Brasil y México son también las principales economías emergentes de la región, albergando el 54% de toda la población urbana de América Latina que habita en ciudades intermedias. Cuba y la República Dominicana se destacan en el contexto insular del Caribe como los países más poblados de la región, sumando entre ambas el 57% de la población del Caribe que reside en ciudades intermedias.

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en América Latina y el Caribe

La mayoría de los sistemas urbanos de América Latina y el Caribe están dominados por sistemas monocéntricos o bipolares. En América del Sur, los sistemas urbanos de Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay presentan una acentuada macrocefalia urbana (sus capitales concentran entre el 32% y el 56% de toda la población urbana). La población de Buenos Aires es diez veces mayor que la de las otras dos *metrópolis* más grandes del país, mientras que las ciudades intermedias en Argentina (67) apenas concentran el 32% de la población urbana. En Chile, la población de su capital, Santiago, es equivalente a la de sus 30 ciudades intermedias. Los países de América Central y el Caribe, aunque en menor medida, muestran un patrón similar. Ciudad de Panamá, por ejemplo, concentra el 63% de la población urbana de toda la República. Ciudad de Guatemala tiene 18 veces la población de Quetzaltenango —segunda ciudad más grande del país— aunque también se ha de tener en consideración que todas las ciudades intermedias de Guatemala se encuentran situadas dentro de un radio de 100 kilómetros desde la capital. Bolivia y Honduras presentan un modelo bi o tricéntrico (con dos y tres ciudades concentrando respectivamente el 68% y el 43% de la población urbana). Estos dos países albergan el 22% y el 39% de la población urbana en doce y ocho ciudades intermedias respectivamente.

Brasil, Colombia, México y Venezuela son algunos de los países que presentan sistemas urbanos más policéntricos —a pesar de que en los tres primeros, su mayor ciudad es mucho más grande que la segunda (Ciudad de México por sí sola concentra el 21% de la población urbana de todo el país; Bogotá el 20%; Sao Paulo y Río de Janeiro, el 12% y 7% respectivamente). En Brasil, más de 50 millones de personas, el 30% de la población urbana, vive en 374 ciudades intermedias, principalmente en el grupo de 100.000 a 300.000 habitantes (10,8%) y en el grupo de 100.000 a 50.000 (8,6%). La mayoría de las ciudades intermedias brasileñas se concentran en un radio de 300 kilómetros alrededor de Río de Janeiro y Sao Paulo, a lo largo de la costa de las provincias del noreste y en las provincias de los Estados de Paraná, Santa Caterina y Rio Grande do Sul, en el sur. Colombia, por su parte, tiene 57 ciudades intermedias que albergan al 28% de la población urbana, así como seis aglomeraciones de más de un millón de habitantes (54% de la población urbana). México tiene la segunda mayor megaciudad de la región, seguido de 13 aglomeraciones con más de un millón de habitantes y 145 ciudades intermedias, en las que habita el 34,3% de la población urbana (16,5% en el grupo de ciudades de entre un millón y 500.000 habitantes). Venezuela suma el 33% de su población urbana en cinco áreas metropolitanas, y el 40% en 71 ciudades intermedias.



Foto: Lina Gast - San Juan de Pasto (Colombia).

Ciudades intermedias costeras, del interior y de regiones sin acceso al mar de América Latina y el Caribe

Aproximadamente, el 42% de la población de América Latina y el Caribe se concentra en una franja costera de 100 kilómetros de ancho que representa únicamente el 20% de un territorio más extenso ocupado en gran parte por la Amazonía. En América del Sur, además de las ciudades costeras, existe un conjunto relativamente disperso de ciudades que atraviesa el sistema andino, algunas de ellas con raíces que remontan al período prehispánico. En la mayoría de los casos, las ciudades de pasado colonial concentradas de manera significativa en el área litoral a lo largo de las rutas marítimas estratégicas, han prosperado durante el proceso de industrialización de la segunda mitad del siglo XX, manteniendo las ventajas competitivas de su localización[177]. También ha sido del todo relevante el desarrollo de la «media luna» de Bolivia, un grupo urbano del interior que atraviesa la región oriental del país, su meseta y la región del Mercosur, en el que ciudades intermedias como Montero, Warnes y La Guardia han florecido alrededor de la polaridad metropolitana de Santa Cruz.

México presenta un importante número de ciudades intermedias interiores en los extensos y áridos Estados del norte, como Chihuahua y Delicias: la ciudad de Hermosillo abarca un territorio municipal de 18.000 km2, una extensión similar a todo El Salvador. En América del Sur, las ciudades aisladas sin acceso al mar se encuentran principalmente en las provincias de la Amazonía o en las provincias meridionales de Argentina. Algunas de estas ciudades intermedias con más de 300.000 habitantes son Iquitos (Perú), Boa Vista, Rio Branco y Porto Velho (Brasil), todas ellas vinculadas a importantes industrias extractivas. Ciudades patrimoniales como Cusco (Perú) y Potosí (Bolivia) se encuentran en la región andina y están altamente especializadas en el turismo. En Argentina, las ciudades intermedias aisladas más grandes son Neuquén, Trelew y Río Gallegos, así como Ushuaia, la ciudad más austral del planeta. Cúcuta (Colombia), San Cristóbal (Venezuela), Pedro Juan Caballero (Paraguay) o Ponta Pora (Brasil) son otros ejemplos de ciudades intermedias aisladas que están creciendo como economías de enclave transfronterizas.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: clusters y corredores

La mayoría de países de América Latina y el Caribe han orientado sus programas de desarrollo hacia la mejora de la productividad y competitividad de sus micro, pequeñas y medianas empresas. Con esta finalidad, también ha sido impulsada la creación de *clusters* que, en diversas ocasiones, han trascendido la escala regional del consumo interno para posicionarse en el mercado nacional o internacional, identificándose cinco tipologías de *cluster*[178]:

- *Clusters* formados por micro y pequeñas empresas que «sobreviven» en actividades manufactureras poco especializadas, localizadas en las ciudades intermedias de mayor tamaño, y generalmente integradas en el sector informal como alternativa a la falta de oportunidades laborales.
- *Clusters* de pequeñas y medianas empresas más avanzados y especializados, con una mayor capacidad productiva y que acceden al mercado nacional o internacional, como Novo Hamburgo (Brasil), en el área de influencia de Porto Alegre, en el calzado, o Rafaela (Argentina) con el *cluster* de agroindustrias y metalmecánicas.
- *Clusters* relacionados con las agroindustrias, la minería y actividades madereras, como el *cluster* cafetero en Colombia que integra a ciudades intermedias como Manizales, Pereira, Armenia, o Ibagué, o el *cluster* del azúcar del Valle del Cauca, que integra a casi 40 municipios.
- *Clusters* de servicios relacionados con la economía del conocimiento de alto valor añadido, tales como los desarrollados por ciudades del interior de Brasil como Londrina y Maringá, en el Estado de Paraná, conectados con Campiñas y Florianópolis, *cluster* apodado generalmente como el «Silicon Valley» brasileño.
- *Clusters* transfronterizos, como los *clusters* de la industria del automóvil en Ramos Arizpe (México) o Resende (Brasil), o ciudades con una alta concentración de industria maquiladoras, como las existentes a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, como Nogales, Agua Prieta, Ciudad Acuña, Piedras Negras, la más poblada Nuevo Laredo, y sus ciudades «hermanas» estadounidenses del otro lado de la frontera.

Muchos corredores urbanos en América Latina y el Caribe se articulan en torno a ciudades intermedias de diferentes tamaños, generalmente a lo largo de la costa, pero también a lo largo de corredores del interior adaptados a la orografía andina. Todas las ciudades intermedias de Guatemala, El Salvador y Nicaragua se alinean a lo largo de un corredor de 1.000 kilómetros desde la ciudad de Tuxla Gutiérrez, capital del Estado mexicano de Chiapas, hasta Granada al suroeste de Managua (Nicaragua). El eje Caracas-Mérida, a lo largo de los Andes, y el corredor Ciudad Bolívar-Barcelona, conectando la cuenca del Orinoco con la costa atlántica, son los corredores principales de Venezuela. La geografía de Chile también ha favorecido la articulación de un corredor a lo largo

Muchos corredores urbanos en América Latina y el Caribe se articulan en torno a ciudades intermedias de diferentes tamaños, generalmente a lo largo de la costa, pero también a lo largo de corredores del interior adaptados a la orografía andina

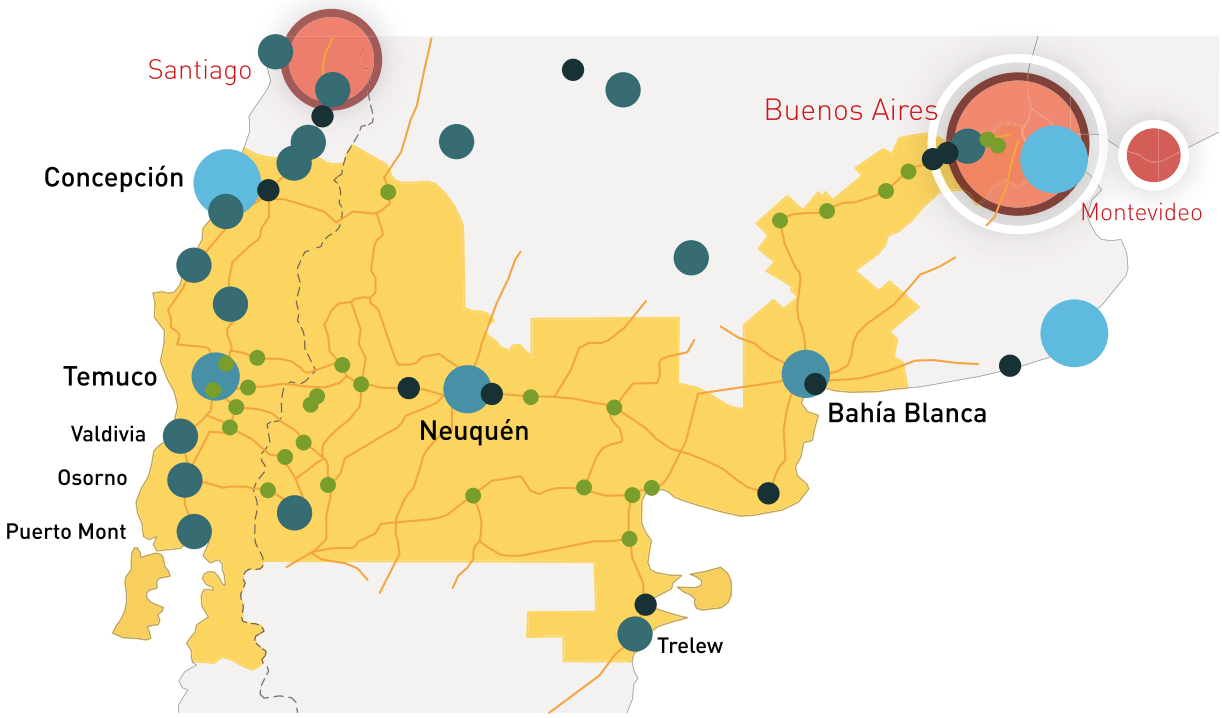
de la costa del Pacífico uniendo la ciudad turística de Puerto Mont con Santiago, e integrando más de 11 ciudades intermedias de población inferior a 300.000 habitantes como Talca y Curicó. En Brasil, los diferentes afluentes del río Amazonas articulan el desarrollo de corredores de pequeñas ciudades intermedias vinculadas con la actividad agroindustrial y extractiva. A una escala diferente, las tres megaciudades del Cono Sur —Rio de Janeiro, Sao Paulo, y Buenos Aires— conforman un corredor regional con más de veinte ciudades intermedias, muchas de ellas tan relevantes como Londrina, Maringá y Uruguaiana (Brasil) o Salto (Uruguay) (véase el cuadro 3.5). Sin embargo, el área de influencia de Sao Paulo es el que concentra un mayor número de corredores internos, como pueda ser el eje Sao Paulo-Bauru-Aracuba-Tres Lagos, el corredor Sao Paulo-Campinas-Sao José do Rio Prieto, y el corredor Sao Paulo-Ribeirao Prieto-Uberaba-Uberlandia, que llega hasta el Estado de Brasilia.

CUADRO 3.5 EL CORREDOR COMERCIAL Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL MERCOSUR EN AMÉRICA LATINA

El Mercosur (Mercado Común del Sur) es un bloque regional que incluye a Venezuela, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina[179], con el objetivo de establecer una zona de libre comercio en América del Sur. El Mercosur ha sentado las bases para la creación de un corredor de comercio y desarrollo económico que va desde Río de Janeiro (Brasil) a Valparaíso (Chile), a través de Mendoza (Argentina). Este corredor Mercosur-Chile une a una serie de centros económicos conectados a través de importantes corredores de transporte. Cubre una extensión de 3,46 millones de kilómetros cuadrados y su población asciende al 36,8% de la suma de toda la población de los cinco países.

El corredor une a las cuatro mayores economías urbanas de América Latina con una red de pequeñas ciudades intermedias, y contribuye aproximadamente con el 46% del PIB total de los países que lo conforman y que, en su conjunto, han experimentado un crecimiento anual medio del 3,7% (2012). El desarrollo del corredor aporta muchos beneficios a las ciudades intermedias, sin embargo, éstas todavía se enfrentan a retos importantes para suprimir las barreras al comercio y a la inversión entre los países que integran el corredor. El mapa muestra el corredor de desarrollo económico de Mercosur-Chile[180].

Mapa mostrando el corredor económico y de desarrollo Mercosur-Chile



3.5.2 Patrones y perspectivas de las políticas nacionales urbanas para las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe dieron inicio a su transición demográfica y urbana tras la Segunda Guerra Mundial, beneficiándose por los desplazamientos internos desde las áreas rurales hacia las capitales y las principales ciudades secundarias (por ejemplo, Rosario o Córdoba en Argentina) y en algunas regiones por la migración económica procedente de Europa. Tras la Gran Depresión de 1929 y 1930, y la Segunda Guerra Mundial, varios países de la región —principalmente Argentina, Brasil y México– adoptaron de manera progresiva políticas de industrialización por sustitución de importaciones. En la década de 1970, la crisis mundial del petróleo hizo evidente los riesgos de este modelo, factor que derivó en una crisis de deuda que afectaría a muchas economías de América Latina hasta la década de 1990 (la llamada «década perdida» del subcontinente latinoamericano).

Durante este período, las ciudades intermedias de mayor tamaño continuaron experimentando tasas importantes de crecimiento urbano, aunque a ritmos diferentes, fundamentalmente a través de la migración rural-urbana, que en algunas zonas obedecía a causas de conflicto, como en los casos de Colombia (36% de crecimiento de la población urbana en la década de 1980) y en América Central. Desde finales de 1990, la «transición demográfica» en América del Sur se ha estabilizado (la población urbana en 2000 alcanzaba el 75% del total, y quince años después el 80%). La migración se ha convertido en un fenómeno esencialmente interurbano, en el que la población activa más joven se desplaza desde las ciudades con menos oportunidades de empleo hacia las más dinámicas y en algunas regiones incluye la migración entre países próximos. En resumen, unas ciudades «receptoras» que ya no son únicamente ciudades metropolitanas.

En la mayoría de los países de la región, este proceso se ha combinado con un proceso de «transición democrática», acompañado de políticas de descentralización, de fortalecimiento del papel de los municipios, de diferentes formas de democracia participativa y la emergencia de gobiernos locales innovadores (como Porto Alegre, Ilo, Villa El Salvador, Manizales, Medellín, Rosario y otros muchos). Por otra parte, mientras que en los últimos años la tasa de crecimiento urbano de las grandes áreas metropolitanas se ha incrementado a un ritmo más lento, las ciudades intermedias han experimentado un incremento continuado de su población. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas ciudades no disponen de los recursos económicos y técnicos adecuados para hacer frente al impacto y riesgos derivados de este proceso. Esta debilidad ha provocado fenómenos generalizados de periurbanización y creación de nuevos asentamientos informales, que a su vez requieren, sobre todo en las ciudades intermedias, del impulso de políticas más eficaces de gestión pública del suelo orientadas a luchar tanto contra la dispersión como la fragmentación urbana.

En términos generales, las subregiones que conforman América Latina han evolucionado a diferentes velocidades ante estos desafíos. La desigualdad entre ciudades intermedias, como también entre ciudades intermedias y áreas metropolitanas ha aumentado. En ciudades intermedias del interior ubicadas en ecosistemas frágiles, como en el Amazonas, el proceso de urbanización exacerba los problemas ambientales generados por las explotaciones agrícola y forestal. La debilidad de los sistemas de planificación y gestión territorial más allá de las áreas urbanas hace todavía más vulnerables a muchas de las economías de América Latina.



Foto: Nico Kaiser - Mendoza (Argentina).

En los últimos años, muchos países latinoamericanos han comenzado a desarrollar y reformar sus políticas urbanas, al mismo tiempo que reestructuran sus economías y sistemas regionales. Se reconoce, cada vez más, la necesidad de mejorar la gestión de sus ciudades para hacerlas más atractivas y eficientes, y de esta manera contribuir a un desarrollo económico y social más equilibrado y sostenible. Países como Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador o México han desarrollado PNU estableciendo diferentes prioridades: un mayor control de la expansión urbana, mejorar la movilidad urbana y la gobernanza metropolitana, cooperación entre ciudades intermedias y un desarrollo territorial más equilibrado (véase el cuadro 3.6 sobre la experiencia de Colombia).

CUADRO 3.6 COLOMBIA Y LA MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

El Gobierno de Colombia, a través de su Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 «Prosperidad para todos», ha reconocido la necesidad de consolidar su sistema de ciudades y aprovechar los beneficios de la economía de aglomeración y del proceso urbanización como herramientas para erradicar la desigualdad y la pobreza regional. La Misión Sistema de Ciudades, establecida por el PND desde 2012, y que publicó en 2016 su informe de síntesis (*Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo*) destaca el aislamiento y la escasa especialización económica de numerosas ciudades intermedias colombianas a causa de la fragilidad de las infraestructuras territoriales y la debilidad de: la coordinación institucional, los mecanismos de financiación y la gestión supramunicipal. La Misión propone superar esta situación dando un mayor reconocimiento al papel de los corredores y de los subsistemas integrales urbano-regionales. La Misión divide a las ciudades intermedias en tres grupos principales: a) asociaciones de ciudades intermedias uni-nodales, por ejemplo Bucaramanga o Barrancabermeja; b) corredores funcionales y económicos de ciudades intermedias, por ejemplo los ejes Cafetero y Montería-Sincelejo; y, c) corredores históricos con un crecimiento estable, por ejemplo los ejes Bogotá-Fusagasuga y Bogotá-Cúcuta.

En última instancia, las áreas metropolitanas continúan siendo el ejemplo más ilustrativo de gestión supramunicipal en el sistema de ciudades colombiano, y ciertamente suponen un modelo para muchas ciudades intermedias que ahora comienzan a cooperar. De manera similar, la legislación de «contratos plan» introducida en 2012 ha demostrado ser una herramienta valiosa a la hora de fomentar la cohesión territorial. Los «contratos» han mejorado la coordinación entre el gobierno central y las entidades territoriales para identificar proyectos estratégicos con impacto regional, especialmente en lo relativo a la infraestructura del transporte, a los servicios básicos, a la participación y a la diversificación de las fuentes de financiación[181].

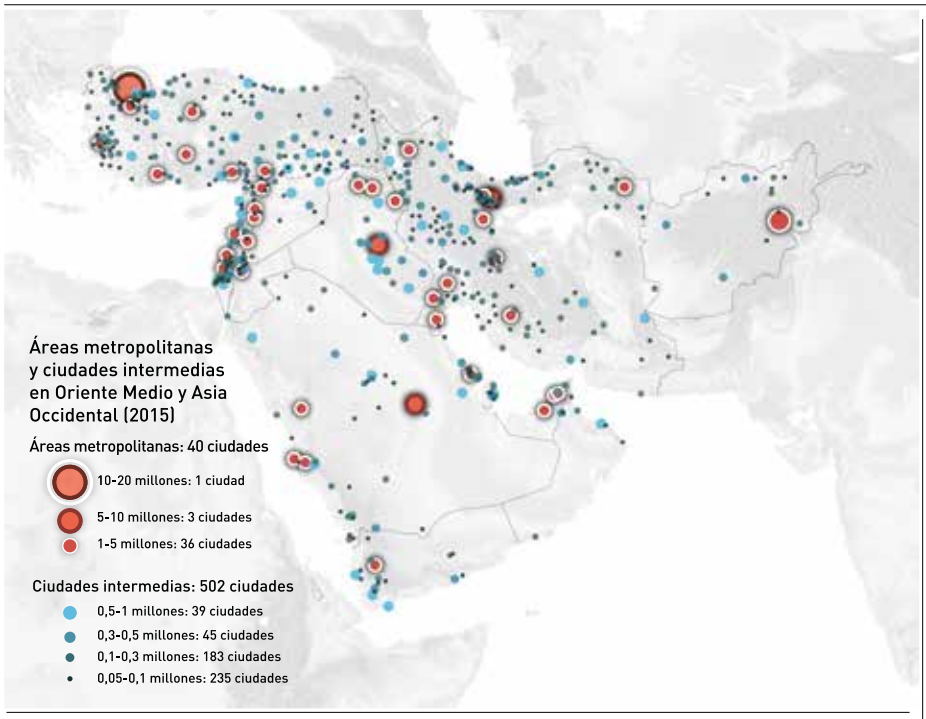
Ecuador, por ejemplo, ha desarrollado una estrategia territorial nacional, definiendo nueve zonas de desarrollo urbano sostenible con el objetivo de fortalecer las competencias municipales, incluyendo el concepto de «buen vivir» en su constitución nacional. Brasil inició reformas legales sustanciales (por ejemplo, introduciendo los Estatutos de las Ciudades) y para ello creó, en 2003, el Ministerio de las Ciudades (*Ministério das Cidades*), asistido por el Consejo de las Ciudades (*Conselho das Cidades*), una entidad deliberativa que reúne a los representantes de las autoridades locales y de la sociedad civil. Este proceso dio un fuerte impulso al desarrollo de las políticas urbanas, con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, eficiencia e inclusión social en sus ciudades. Resultado de ello, en 2013, casi todos los municipios de más de 500.000 habitantes habían adoptado un plan director urbano. A pesar del esfuerzo, los resultados continúan siendo desiguales, ya que muchas de las reformas sólo fueron implementadas parcialmente y las inversiones fueron insuficientes. La crisis política actual en Brasil cuestiona además la continuidad de estás políticas.

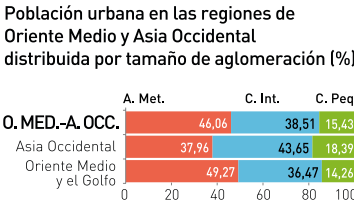
No obstante, en la mayoría de los casos, las políticas urbanas sectoriales a nivel nacional están diseñadas esencialmente para abordar los problemas de las grandes áreas urbanas, y suelen dejar sin atender los desafíos de las ciudades intermedias y de los municipios pequeños. Las políticas nacionales urbanas deben reconocer la contribución de las ciudades intermedias al progreso económico, fortalecer el liderazgo regional de las ciudades intermedias, y apoyar la creación de corredores y *clusters* económicos que mejoren la competitividad y la cooperación intermunicipal. Ello requiere la mejora de las conexiones físicas (transportes, comunicaciones, energía) como también del acceso al financiamiento para apoyar los servicios públicos y el desarrollo económico local. Para muchas ciudades intermedias de América Latina, la cooperación con su área de influencia y la integración regional permitirían potenciar las oportunidades económicas y sociales y reducir las desigualdades estructurales entre el medio rural y urbano. Los proyectos de integración regional y la existencia de marcos institucionales como puedan ser la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o Mercosur deberían desempeñar un papel más importante para fomentar la cooperación entre ciudades, sostener la planificación de infraestructuras estratégicas y aligerar los trámites administrativos que limitan el intercambio. En este sentido, el fortalecimiento de mecanismos institucionales como el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur, que reúne a municipios, estados federados, provincias y departamentos de los Estados miembros de Mercosur[182], puede suponer un valioso instrumento de progreso y cooperación.

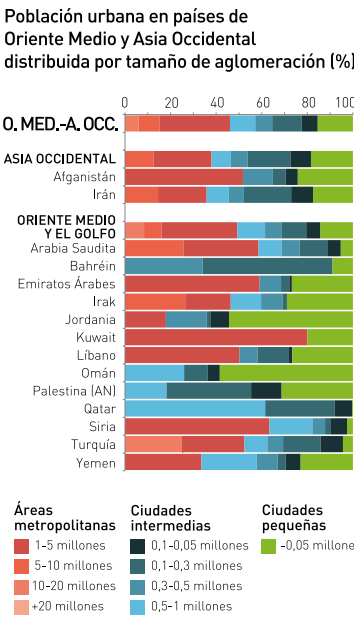
3.6
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN LA REGIÓN DE ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

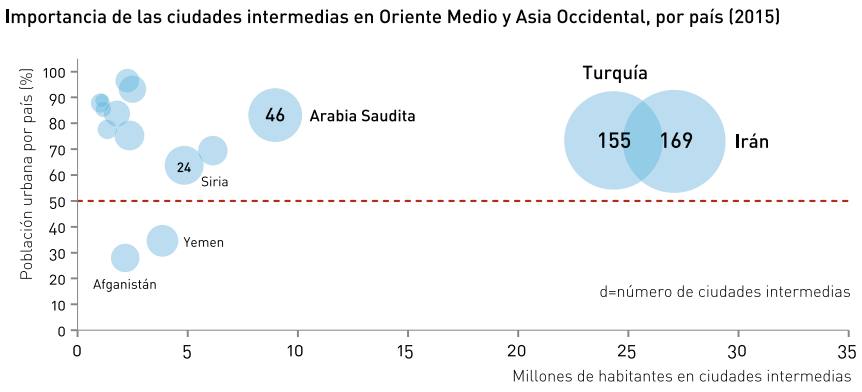
Figura 3.8 **Oriente Medio y Asia Occidental: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades**

Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.









3.6.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias en la región de Oriente Medio y Asia Occidental

La región de Oriente Medio y Asia Occidental cuenta con 502 ciudades intermedias, en las que vive el 38,5% de los 236 millones de habitantes urbanos de la región. Estas cifras hacen que el nivel de urbanización de la región (67,8%) sea el tercero más elevado del Sur Global, tras América Latina y Oceanía. Irán y Turquía son las economías más pobladas y dinámicas de la región y concentran el mayor número de ciudades intermedias (el 65% de todas las ciudades intermedias de la región), el 57% de la población que vive en

ciudades intermedias y el 22% de toda la población urbana. Les siguen a mayor distancia Arabia Saudí (46 ciudades intermedias), la República de Siria (24 ciudades intermedias), y el resto de los países más pequeños de la costa mediterránea y de la Península Arábiga. Todos estos países, sin embargo, tienden a registrar tasas de urbanización elevadas, con las únicas excepciones de Yemen (34,6%) y Afganistán (28%).

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en la región de Oriente Medio y Asia Occidental

La estructura de los sistemas de ciudades intermedias varía de manera significativa en la región, según la población, la superficie del país, los factores climáticos y el número de ciudades que lo integran. Aquellos países que son en su mayor parte rurales, como Afganistán y Yemen, han desarrollado áreas metropolitanas macrocefálicas. Kabul (Afganistán), por ejemplo, concentra al 51,7% de toda la población urbana del país, o la capital de Yemen, Saná, al 33,5%. Los países más pequeños del Golfo concentran a casi toda su población en sus capitales, como es el caso de Kuwait City (junto con Ḥawallī, una importante ciudad intermedia industrial situada en su periferia), Dubai (Qatar) y el área metropolitana de Sharjah-Abu Dhabi-Ajman en los Emiratos Árabes Unidos (EAU).

Por el contrario, los países más grandes y más poblados de la región tienden a desarrollar sistemas urbanos policéntricos

Por el contrario, los países más grandes y más poblados de la región tienden a desarrollar sistemas urbanos policéntricos, como en los casos de Irán, Iraq, Arabia Saudí y Turquía. La población urbana de Irán, por ejemplo, se distribuye entre ocho grandes ciudades y capitales de provincia (35,6%) y 169 ciudades intermedias (46,6%), la mayoría de ellas situadas en las provincias más pequeñas del norte del país, entre las fronteras con Turquía, Irak y el Mar Caspio. La mayoría de las 14 ciudades de Irak se ubican en la cuenca del Tigris y el Éufrates, mientras que sus cinco grandes aglomeraciones están todas situadas en las provincias del norte. A pesar de que la región contiene una de las megaciudades más dinámicas del mundo –Estambul, que alberga al 25% de la población urbana del país–, Turquía ha desarrollado un sistema urbano policéntrico con siete áreas metropolitanas y 155 ciudades intermedias que se distribuyen de forma homogénea por toda la geografía del país. En este sentido, se han creado varias concentraciones de ciudades intermedias en las regiones circundantes de Estambul e Izmir, en la costa sur del Mediterráneo, y a lo largo de la frontera siria. A diferencia de la tendencia general observada en otras regiones, aproximadamente el 40% de la población urbana vive lejos de la costa o de vías navegables.

Ciudades intermedias costeras, del interior y de regiones sin acceso al mar de Oriente Medio y Asia Occidental

Históricamente la región de Oriente Medio y Asia Occidental es considerada como la cuna de las ciudades y algunas de sus ciudades intermedias tienen una historia milenaria. Las ciudades intermedias de la región tienden a concentrarse a lo largo de la costa mediterránea. Muchos puertos importantes prestan servicio a extensas áreas de influencia y a ciudades del interior, como por ejemplo Trípoli, la segunda ciudad del Líbano, es el principal centro del norte del país que se articula con un arco de ciudades intermedias que se extiende hasta Beirut. Muchos de estos puertos son centros regionales con el tamaño de una ciudad intermedia (por ejemplo, Latakia y Tartous en Siria o İskenderun en Turquía), y dependen de una amplia gama de actividades de comercio, servicios e industrias; también han funcionado como terminales para el tránsito transfronterizo de hidrocarburos. Las ciudades intermedias también se han extendido a lo largo de la costa del Mar Negro (por ejemplo, Ereğli, cerca de Estambul, y el corredor Samsun-Giresun-Trabzon al norte de Turquía). En Irán, muchas ciudades intermedias están situadas en la costa del Golfo Pérsico (por ejemplo, Bandar-Abbas) y a lo largo de la cordillera de Zagros. Por otra parte, en los Estados del Golfo y en Arabia Saudí, el desarrollo industrial urbano a gran escala se ha tendido a concentrar en determinadas zonas francas industriales (ZFI).

La «media luna fértil», delimitada por el sistema fluvial del Tigris y del Éufrates, alberga un importante sistema de ciudades intermedias interiores, como también a lo largo de la frontera turca, siria e iraquí y de Irán. Por lo general, la mayoría de las ciudades del interior de la región suelen ser más pobres, más pequeñas y menos accesibles que las ciudades situadas en la costa. Muchas ciudades intermedias del interior han crecido de acuerdo a un modelo compacto, de elevada densidad, lo que se explica en la gran mayoría de los casos por la escasez de agua y las condiciones climáticas (por ejemplo, Homs en Siria y Kayseri en Turquía), que contrasta con el patrón más común de baja densidad en forma de «ciudad jardín», que por ejemplo presentan las ciudades costeras. Muchas ciudades del interior de Afganistán, Irak, Palestina, Siria y Yemen, por ejemplo, han sido gravemente dañadas en las últimas tres décadas por guerras y conflictos. Otras ciudades intermedias de la región se encuentran en áreas de riesgo sísmico, como por ejemplo la ciudad de Bam (Irán), prácticamente destruida en 2003. Todos estos factores están induciendo un desplazamiento masivo de la población, cambios demográficos y pérdida de capacidad en las regiones afectadas, en las que los jóvenes huyen hacia las ciudades más grandes u otros países en busca de mejores oportunidades. Muchas zonas de la región

de Oriente Medio y Asia Occidental han sido el escenario de conflictos de larga duración, y por ello han experimentado enormes dificultades estructurales para desarrollar economías prósperas, estables y eficaces. Dentro de los sistemas urbanos de la región, las ciudades intermedias se encuentran entre las áreas urbanas más vulnerables ante los problemas de seguridad e inestabilidad.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de Oriente Medio y Asia Occidental: clusters y corredores

Los *clusters* de ciudades intermedias han tenido un desarrollo más reciente en la región, creciendo, generalmente, alrededor de áreas económicas más dinámicas, bien interconectadas y dotadas de buenas infraestructuras. En la región de Mármara, en el área de influencia de Estambul, por ejemplo, se ha desarrollado un *cluster* de la industria del automóvil que se extiende hasta el área metropolitana de Bursa y la ciudad intermedia de Adapazari gracias a sus óptimas infraestructuras técnicas, de transporte, logísticas y educativas. Las exportaciones —en concreto a la UE— también han sido un motor para el desarrollo de *clusters* industriales cercanos a las principales plataformas logísticas. En otras partes de la región, como se mencionó con anterioridad, el conflicto y la inestabilidad política también han impedido la consolidación de *clusters* de ciudades intermedias, por ejemplo, a lo largo de la costa libanesa y palestina del Mediterráneo. En Palestina, el bloqueo israelí y el consiguiente control de los recursos territoriales —especialmente agravado por la destrucción de la guerra— ha sido un factor determinante.

La creación de *clusters* y los efectos de aglomeración han sido diferentes en las zonas más ricas en recursos. Jīzān (Arabia Saudí), por ejemplo, ha desarrollado su economía local a través de la industria pesada en los sectores de la energía y del acero, junto con una industria secundaria textil, farmacéutica y de biotecnología. Para desplazar el crecimiento económico hacia sus ciudades secundarias, Arabia Saudí también ha mejorado la infraestructura de las áreas que rodean a Asir, Hail, Hofuf, Tabuk y Taif[183].

Se aprecia la existencia de un patrón emergente en el desarrollo de los corredores de ciudades intermedias en la región, en concreto, a lo largo de las costas turcas y libanesas. Estos corredores, especialmente entre Beirut y Trípoli (Líbano), Antalya-Alanya, y Estambul-Mármara Ereğlisi a lo largo del mar de Mármara (Turquía), se extienden más de 100 kilómetros y enlazan varias ciudades pequeñas vertebrando



Foto: Reibai - Mezquita Shah Cheragh, Shiraz (Irán).

una aglomeración lineal continua *salpicada* por numerosos núcleos de actividad económica. Estos desarrollos están ejerciendo una presión significativa sobre las autoridades locales para que estas ciudades intermedias, *de facto*, puedan proporcionar servicios esenciales adecuados; hacer frente al impacto causado por el tráfico y la congestión; y, promover el desarrollo sostenible, sobre todo, a lo largo de aquellas áreas de la costa más expuestas al incremento de los riesgos asociados a la erosión e inundación. En los Estados del Golfo, el fenómeno de los corredores urbanos se suele dar en forma de nodos de crecimiento planificados a lo largo de las redes de carreteras interregionales. En el área del Golfo, por ejemplo, se ha impulsado un proyecto de 25.000 millones de dólares con el objetivo de crear un sistema ferroviario regional. Además, Arabia Saudí se encuentra ejecutando el proyecto «Saudi Landbridge», una línea ferroviaria de 1.000 kilómetros que conecta entre si las áreas metropolitanas de Jeddah, Riad y Bahrein. Una vez se completen estos corredores ferroviarios, los asentamientos de las costas orientales de Oriente Medio y Asia Occidental acelerarán su consolidación, articulando una de las regiones metropolitanas más extensas, relevantes y cohesionadas[184].

3.6.2 Patrones y perspectivas de las Políticas Nacionales urbanas en las ciudades intermedias de la región de Oriente Medio y Asia Occidental

Los factores que han impulsado la urbanización en la región de Oriente Medio y Asia Occidental son diversos. Los sistemas y condiciones de la urbanización difieren considerablemente de un país a otro[185]. Las diferencias pueden ser extremas. Doha, la capital metropolitana de Qatar, por ejemplo, tiene un PIB anual per cápita de más de 93.000 dólares, en comparación con los escasos 2.900 dólares en Palestina, y todavía menos en Gaza (876 dólares)[186]. Estas diferencias se traducen a nivel económico en un contraste significativo en la calidad del espacio urbano y en el diseño de las políticas urbanas.

Las economías urbanas más avanzadas de los países del Golfo cuentan con áreas metropolitanas que se han convertido en importantes centros financieros internacionales. Mientras tanto, economías frágiles como Afganistán, Yemen o Irak se enfrentan al desafío constante de garantizar una mínima dotación de servicios básicos para sus habitantes, y una mejor gobernanza en sus ciudades, en particular en las áreas más pequeñas y alejadas de las grandes áreas metropolitanas, o cercanas a las áreas en



Foto: Andrew Moore - Muscat (Omán).

conflicto. En este sentido, Afganistán, una de las economías más frágiles del planeta, se propone impulsar una política urbana y de ordenamiento territorial como un medio para favorecer el proceso de urbanización y promover un desarrollo regional más equilibrado durante las próximas tres décadas. La estrategia espacial debería tener como objetivo reducir la presión migratoria interna hacia la capital, Kabul (ya una ciudad primaria), estimular a las ciudades regionales, aprovechar los corredores de ciudades y mejorar tanto la economía urbana como la capacidad de creación de empleo. La PNU de Afganistán debería considerar promover un desarrollo urbano más orientado hacia la ciudadanía y dar mayor importancia al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos[187].

Las políticas nacionales urbanas de los países de la región no pueden descuidar las consecuencias directas e indirectas de la guerra, de los conflictos políticos y de la inestabilidad enquistada durante décadas. Ciudades intermedias como Irbid o Az-Zarqā (Jordania) sufren del impacto del flujo de refugiados de la vecina Siria (los países del Máshreq, en general, están acogiendo al 50% de los refugiados del planeta). El gobierno jordano está implementando políticas orientadas a fortalecer los servicios en las comunidades y municipios más expuestos para poder acoger y gestionar de manera adecuada estos movimientos de población. Del mismo modo, millones de refugiados se concentran en las ciudades intermedias del este de Turquía sin contar con los recursos y el apoyo suficientes. Sin embargo, ciudades como Trípoli (Líbano) han mostrado una resiliencia notable en situaciones de postconflicto, elaborando planes urbanos orientados a revitalizar las áreas más deprimidas y desgarradas por la guerra. Las crisis de refugiados generadas por los conflictos antiguos y actuales son una urgencia mayor para los gobiernos de Turquía, Siria, Jordania, Líbano, Afganistán, Yemen y la Autoridad Nacional Palestina, y tiene consecuencias abrumadoras sobre la gobernanza urbana.

Por otra parte, las economías del Golfo necesitan diversificar su economía, ya que son cada vez más vulnerables ante factores externos (por ejemplo, la volatilidad de los precios de las materias primas en el mercado mundial y la disponibilidad de reservas). Las perspectivas son más favorables para los países que están diversificando sus economías y promueven un desarrollo más sostenible, acompañado de un crecimiento urbano más «inteligente» (por ejemplo, los Emiratos Árabes Unidos).

Economías emergentes como Turquía e Irán están luchando por modernizar sus ciudades y limitar los procesos de peri-urbanización. Para ello deben modernizar sus respectivas legislaciones, gestionar mejor los procesos de urbanización informal y las actividades informales –prevenir, regularizar y/o mejorar los asentamientos. Esta cuestión es particularmente urgente en las ciudades intermedias, especialmente en Turquía, ya que muchas de ellas están situadas en áreas propensas a terremotos. La falta de aplicación de las normas condiciona la evolución de los sistemas urbanos en el Líbano, Jordania e Irak, lo que influye en la mala calidad de las construcciones, redes de carreteras y prestación de servicios básicos. En las zonas centrales de Turquía, Irán y Yemen, las ciudades intermedias situadas en las regiones más inhóspitas o áridas carecen de conectividad con las grandes áreas urbanas, y tiene menor acceso a las infraestructuras, a los mercados potenciales, y al capital humano necesario para poder participar de manera eficaz en la integración y sostener su desarrollo urbano. Esto es todavía aún más evidente en las áreas kurdas de la región.

A pesar de las difíciles condiciones (a menudo extremas) y la extrema fragmentación cultural, social y económica[188], los países de la región han hecho esfuerzos significativos para desarrollar políticas urbanas y/o promover procesos de reconstrucción urbana, como sucedió en Líbano tras la guerra civil, o en el Kurdistán iraquí. Algunos países han avanzado en el desarrollo de políticas urbanas, como en los casos de Kuwait (*2035 Vision*), Jordania (*2006 National Land Use Plan*), Bahrein (*2007 NUP*), Omán (*2010 National Spatial Strategy*) y Arabia Saudí. Sin embargo, en la mayoría de los países de Oriente Medio y Asia Occidental, la reconstrucción de las ciudades destruidas o gravemente dañadas y la gestión de refugiados, requerirá de una rehabilitación intensiva y de grandes inversiones de capital. Estos fondos se necesitan para costear la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos con el objetivo de responder a los derechos humanos y las necesidades básicas. La reconstrucción —no sólo física, sino también económica, social y cultural— es probablemente el principal desafío para aquellos países desgarrados por el conflicto, y que en la actualidad se encuentran privados del capital humano y de los recursos básicos necesarios. El desarrollo en la región de Oriente Medio y Asia Occidental, y en particular en sus ciudades intermedias, exige primero consolidar la paz y garantizar la estabilidad.

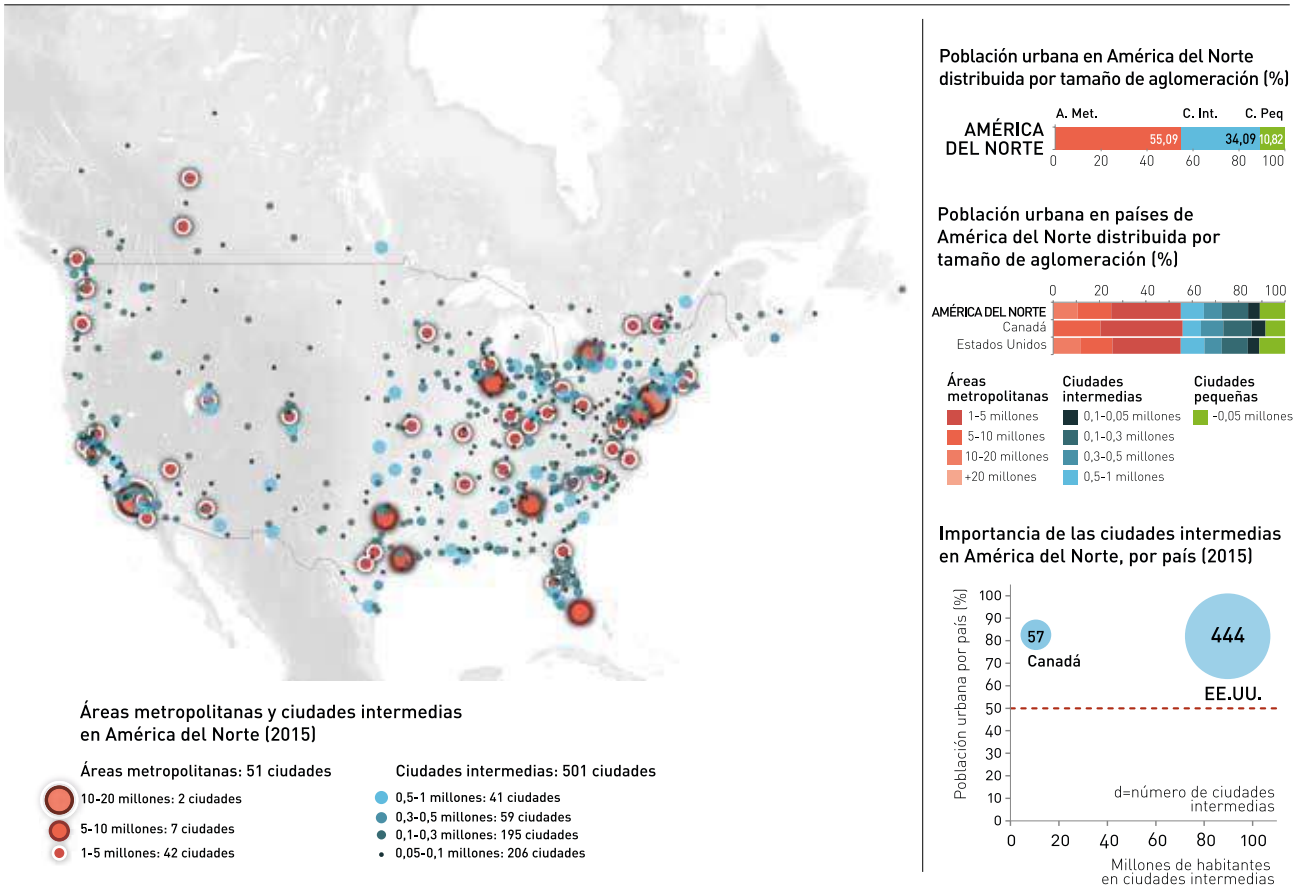
La región debería impulsar una planificación urbana más estratégica e integrada que tenga en cuenta a las ciudades, sus economías y sus áreas de influencia, para promover un crecimiento sostenible que mejore los ecosistemas urbanos y rurales. Debería abordar, de manera integrada y equilibrada, cuestiones prioritarias como la seguridad alimentaria e hídrica para una población urbana que sigue creciendo. Para lograr ciudades más sostenibles y seguras es necesario evaluar asimismo sus riesgos y vulnerabilidades frente a las catástrofes naturales, especialmente en las ciudades intermedias de los países menos desarrollados de la región.

Sin embargo, en la mayoría de los países de Oriente Medio y Asia Occidental, la reconstrucción de las ciudades destruidas o gravemente dañadas y la gestión de refugiados, requerirá de una rehabilitación intensiva y de grandes inversiones de capital

3.7
SISTEMAS URBANOS Y CIUDADES INTERMEDIAS EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

Figura 3.9 **América del Norte: aglomeraciones urbanas y distribución de la población por tamaño de ciudades**

Fuente: CGLU y CIMES-UNESCO.



3.7.1 Integración espacial y equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América del Norte

La región de América del Norte abarca Canadá y los Estados Unidos (EE.UU.). Únicamente el 34% de la población urbana de la región vive en las ciudades intermedias (o ciudades «medias», como se definen en los Estados Unidos), una proporción menor que en las otras regiones. Actualmente la región alberga 501 ciudades intermedias, de las cuales 444 (88,6%) se hallan en EE.UU. Los sistemas urbanos de EE.UU. y Canadá dependen de sus Estados y provincias. Son estos que definen el marco legal e institucional para los gobiernos locales generando una gran diversidad que a su vez incide sobre los sistemas urbanos.

Estructura espacial regional monocéntrica y policéntrica en América del Norte.

Tres áreas metropolitanas —Toronto, Vancouver y Montreal— concentran en la actualidad a casi el 30% de la población canadiense. Si bien las estructuras de los sistemas urbanos de Canadá y de los EE.UU. difieren en cuanto a las áreas metropolitanas, los dos países comparten patrones similares a nivel de las ciudades intermedias. Ambos países cuentan con corredores metropolitanos consolidados y complejos —por ejemplo, el corredor Nueva York-Washington D.C., el sistema de ciudades de Florida, o las aglomeraciones costeras de las áreas de San Francisco, Los Ángeles o Seattle-Vancouver. Un número importante de ciudades intermedias se

sitúan dentro de estos corredores. Además, un porcentaje significativo de su población vive en ciudades intermedias del interior. El sistema de los Grandes Lagos y las grandes cuencas en el entorno del río Mississippi y sus afluentes acogen importantes concentraciones urbanas intermedias.

América del Norte dispone de uno de los sistemas de ciudades mejor planificados del planeta. La mayoría de sus ciudades intermedias están interconectadas a través de potentes redes de ferrocarriles, carreteras y aeropuertos. El patrón de desarrollo de las ciudades intermedias se apoya ampliamente en el transporte motorizado y en la expansión urbana de baja densidad. El modelo «clásico» de desarrollo urbano está configurado por distritos de negocios compactos en las áreas centrales de la ciudad, rodeado de polígonos industriales dispersos en su periferia. Muchas de las ciudades más maduras todavía están afrontando los efectos derivados de los programas y políticas de ajuste estructural de los años 90 y de la recesión financiera mundial de 2008. Otras ciudades intermedias, —en concreto, las situadas en los Estados de California, Texas y Virginia y en Nueva Inglaterra— han mostrado resiliencia y capacidad para diversificar sus economías gracias, en primer lugar, a una importante inversión en tecnologías de la información y el conocimiento, como también en industrias extractivas avanzadas. La inversión tecnológica en Toronto y Vancouver, por ejemplo, ha favorecido la aparición de diversas empresas de componentes y derivados en varias ciudades intermedias pequeñas.

Ciudades intermedias costeras, del interior y de regiones sin acceso al mar de América del Norte

La costa este y oeste de EE.UU. presenta una de las mayores concentraciones urbanas del planeta. En la Costa Este, la conurbación metropolitana regional de Boston, Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington DC., alberga a unos 40 millones de habitantes, una cifra próxima a la población de la aglomeración regional de la costa oeste integrada por Tijuana, San Diego, Los Ángeles, San Francisco y Sacramento. La región de los Grandes Lagos representaría la tercera mayor conurbación del país. Por el contrario, la costa atlántica desde Washington D.C. hasta el área metropolitana de Miami apenas está urbanizada, y las ciudades intermedias están separadas por distancias significativas, un patrón similar al de la costa oeste, desde el norte de San Francisco hasta prácticamente Seattle.

La mayoría de los Estados federados de los EE.UU. no disponen de acceso directo al mar, y muchos concentran a la población en sus respectivas capitales, generalmente fuertemente interconectadas entre sí a través de una densa red de carreteras que privilegian el automóvil individual. En los cuatro Estados menos poblados —Montana, Wyoming, Dakota del Norte y Dakota del Sur— sus capitales y sus principales áreas económicas (por ejemplo, ciudades intermedias como Bismarck, Billings o Rapid City) desempeñan funciones claves como ciudades intermedias regionales. Además de su papel como centros administrativos, estas ciudades albergan los centros de la industria láctea y agroalimentaria más productivos del país. En los Estados del Medio Oeste como Kansas, Oklahoma, Arkansas y Tennessee, la red de ciudades intermedias es aún más densa: Wichita y Tulsa, importantes ciudades de Kansas y Oklahoma respectivamente, articulan con gran éxito la economía rural de estos dos Estados.

Las consecuencias de las grandes distancias y el aislamiento derivado de las condiciones climáticas y geográficas de la región son mucho más evidentes en Canadá que en los EE.UU. y generan un impacto significativo sobre las ciudades intermedias, como en los casos de Saskatoon y Regina, ambas situadas en las regiones poco pobladas de la provincia occidental de Saskatchewan.

Equilibrio funcional de las ciudades intermedias de América del Norte: clusters y corredores

Algunas regiones metropolitanas de América del Norte están potenciando el desarrollo de *clusters* de ciudades intermedias. En el área de Washington D.C., los Estados vecinos de Maryland y Virginia han integrado en la planificación estratégica que comparten, a todas las ciudades intermedias y pequeñas que se sitúan dentro de un radio de 100 kilómetros desde el área metropolitana de Washington. El *Carolina Research Triangle* es una parte del *cluster* de Carolina del Norte potenciado en torno a la Universidad del Estado de Carolina del Norte, la Universidad de Duke y la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Todos estos centros de I+D de alto nivel han contribuido a revitalizar el desarrollo económico y político de ciudades intermedias como Raleigh, Durham y Chapel Hill. El *Research Triangle* se ha convertido en uno de los *clusters* de tecnología avanzada más importantes del país, y se ha beneficiado de su proximidad con Washington y del sistema de contratación pública del gobierno federal en industrias de defensa, tecnología de la información (TI) y biotecnología[189]. Numerosas multinacionales y agencias públicas están aprovechando los costes operativos más bajos para reubicar los servicios administración y las actividades de I+D en ciudades intermedias en desarrollo que se agrupan en *clusters* en las zonas próximas a las regiones metropolitanas. En los alrededores de las aglomeraciones de Dallas-Fort Worth en Texas, Chicago, Los Ángeles y Toronto se aprecia un patrón similar de desarrollo.

América del Norte dispone de uno de los sistemas de ciudades mejor planificados del planeta. La mayoría de sus ciudades intermedias están interconectadas a través de potentes redes de ferrocarriles, carreteras y aeropuertos

En las últimas décadas han proliferado los corredores de ciudades intermedias por toda América del Norte, especialmente a lo largo de las carreteras interestatales que cruzan el subcontinente. A diferencia de los corredores de ciudades intermedias de otras regiones del planeta, América del Norte cultiva una tradición de planificación y administración que ha impedido la construcción desenfrenada a lo largo de estas vías de comunicación. En América del Norte, los corredores de ciudades intermedias se suelen desarrollar más bien como una sucesión de centros y nodos de ciudades más pequeñas que mantienen, sin embargo, las características urbanas de las ciudades intermedias. Salem (en el Estado de Oregón, EE.UU.), por ejemplo, cuenta con una población de 160.000 habitantes y se ha beneficiado –en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA)– del desarrollo de corredores económicos internacionales especializados, creando empleos y nuevos tipos de industria en la zona.

El discurso de los *Belts* ofreció una imagen fiable de la economía estadounidense durante años, sin embargo, la reciente recesión económica nacional e internacional transformó radicalmente el mapa productivo de estas áreas, así como del país en su conjunto.

3.7.2 Patrones y perspectivas de las Políticas Nacionales urbanas en las ciudades intermedias de América del Norte

El sistema de ciudades intermedias de América del Norte se caracteriza por dos tipos de ciudades. Uno es un sistema de ciudades prósperas y dinámicas, y el otro, está integrado por ciudades en crisis y decadencia. Históricamente, en especial en EE.UU., los dos sistemas de ciudades se describían como el *Sun Belt* y el *Rust Belt*. Las ciudades del *Sun Belt* reagrupan a aglomeraciones urbanas prósperas con índices de crecimiento elevados y localizados en el tercio más austral del país, extendiéndose de costa a costa. Desde la década de 1970, las ciudades intermedias situadas a lo largo del *Sun Belt* se han beneficiado de un régimen fiscal más favorable, de la llegada jubilados de alto poder adquisitivo, de un mejor clima, más propicio para la industria agroalimentaria y, más recientemente, del auge de la tecnología y la economía basada en el conocimiento, en especial, en el suroeste. Por el contrario, el apodo de *Rust Belt* identifica una región situada entre el norte del Medio Oeste y la costa atlántica de EE.UU. que, aunque floreciente en la primera mitad del siglo XX gracias a la industria metalúrgica, entró en un período de declive socioeconómico en los años 80. La economía de esta región centrada en las industrias siderúrgicas y manufactureras intensivas en mano de obra no logró competir en el mercado mundial y nunca se recuperó. Aunque con diferentes niveles de éxito, al menos hasta la crisis financiera de finales de 2000, ciertas ciudades intermedias habían logrado reconvertirse y diversificar sus actividades económicas. El discurso de los *Belts* ofreció una imagen fiable de la economía estadounidense durante años, sin embargo, la reciente recesión económica nacional e internacional transformó radicalmente el mapa productivo de estas áreas, así como del país en su conjunto.

La creación de reagrupamientos regionales especializados ha sido un elemento fundamental para el nuevo mapa de la productividad y rendimiento económico (véase el cuadro 3.7) surgido tras la crisis y con el inicio de la recuperación de EE.UU. Las ciudades intermedias ubicadas en *clusters* ahora tienden a ser más ricas y productivas, en especial aquellas que se encuentra integradas en regiones tecnológicamente avanzadas con tradición de invertir en innovación y TIC. Áreas con infraestructuras logísticas o acceso privilegiado al comercio interregional o internacional –por ejemplo, las zonas fronterizas de Estados como California, Texas, Washington y la región de los Grandes Lagos– registran mejores resultados económicos y de creación de empleo[190].

Los enfoques sobre las políticas urbanas en América del Norte son bastante similares a los de Australasia. La región presenta una forma de gobierno federal fuertemente descentralizada, donde la política urbana es una competencia de los Estados federados. Sin embargo, EE.UU. fue uno de los primeros países en establecer a nivel federal un departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD). Por otra parte, los gobiernos de EE.UU. y Canadá, a veces, han tratado de abordar cuestiones de política nacional de vivienda, pero nunca han logrado llegar a un consenso con los Estados federados sobre cuestiones de política urbana y desarrollo[191]. De manera similar, los Estados por lo general se han centrado en la competitividad de las regiones metropolitanas y el desarrollo de las ciudades pero, incluso en los contextos más favorables, la mayoría de sus decisiones se vieron estancadas en el diálogo vertical entre los diferentes niveles de gobierno.

Al mismo tiempo, los costos directos asociados a la mejora de la logística y de la infraestructura de transporte para reforzar las cadenas de suministro entre los diferentes sistemas urbanos siempre han sido difíciles de asumir. Las ciudades intermedias de la región dependerán, cada vez más, del esfuerzo de los gobiernos locales y de las empresas para reducir los costes de transacción, y aumentar la competitividad y la eficiencia. La región no ha invertido lo suficiente en la infraestructura necesaria para modernizar los servicios y sostener las economías relacionadas con las nuevas tecnológicas La distancia a los mercados y a los proveedores, las largas cadenas de suministro y su limitada base competitiva, han impedido que las ciudades intermedias situadas en áreas en declive puedan recuperarse, innovar y desarrollarse nuevamente. Las ciudades intermedias de América del Norte deberán ser más eficientes

CUADRO 3.7 ÍNDICE MILKEN 2013 DE CIUDADES CON MEJOR DESEMPEÑO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Fuente: http://www.best-cities.org/best-performing-cities-2016-map.html.

En los últimos años, EE.UU. y Canadá —de manera similar a Europa y Japón, entre otras economías desarrolladas— se enfrentan a problemas de empleo, de inversión y de crecimiento económico en sus ciudades intermedias. En algunas regiones, estas ciudades han perdido población. Si las ciudades costeras y meridionales que habían formado parte de la economía del *Sun Belt* eran ser prósperas y crecían, sobre todo debido a la migración interna desde las ciudades del *Rust Belt*, ahora este tradicional binomio se ha derrumbado bajo la presión de problemas comunes de orden económico y social. Tras la crisis económica mundial de 2008, los gobiernos locales, las empresas y la sociedad civil se movilizaron para renovar las áreas urbanas más afectadas en el plano socioeconómico. Además, la explosión de la economía del conocimiento y la tecnología por todo el país ha contribuido a un generar un cambio radical y paradigmático en la distribución de las oportunidades, el bienestar, la riqueza y, en última instancia, el optimismo en los EE.UU. El Instituto Milken publica cada año una clasificación (véase la figura a continuación) de las aglomeraciones metropolitanas y urbanas de los EE.UU. sobre un índice normalizado de rendimiento, que tiene en consideración una serie de variables que abarcan la productividad económica, la innovación, la riqueza generada y las desigualdades económicas y sociales.

El informe de 2013 dibuja un interesante mapa del desempeño económico en los EE.UU., en el que las áreas con mejor puntuación se corresponden con *clusters* de ciudades intermedias situadas fuera de las mayores regiones metropolitanas (tradicionalmente más visibles). Las áreas de Austin y San Antonio (Texas), Boulder (Colorado), Charleston (Carolina del Sur) o Provo-Salt Lake City (Utah) han emergido como competidoras poderosas, innovadoras y atractivas frente a los grandes impulsores de este proceso de innovación y modernización —como pudieran ser el Área de la Bahía (San Francisco, Oakland, San José) o el área metropolitana de Los Ángeles— en particular en los sectores tecnológico y energético. Seguramente será necesario impulsar nuevas medidas para proteger el desarrollo y el crecimiento en las ciudades intermedias que, tradicionalmente, disponen de menos capacidades y mecanismos políticos para minimizar los riesgos. A pesar de que el informe pone énfasis en las consecuencias que podría generar un tipo de crecimiento inducido exclusivamente por la tecnología (crecientes desigualdades salariales por género o étnico), también subraya que esta nueva ola de expansión y el papel central de las ciudades intermedias más pequeñas de «escala humana», han tenido efectos positivos en términos de inclusión social. Estos indicadores se correlacionan positivamente con otros relacionados con la felicidad y el bienestar[192].

Mapa en base a los índices de ciudades con mejores desepeños del Instituto Milken

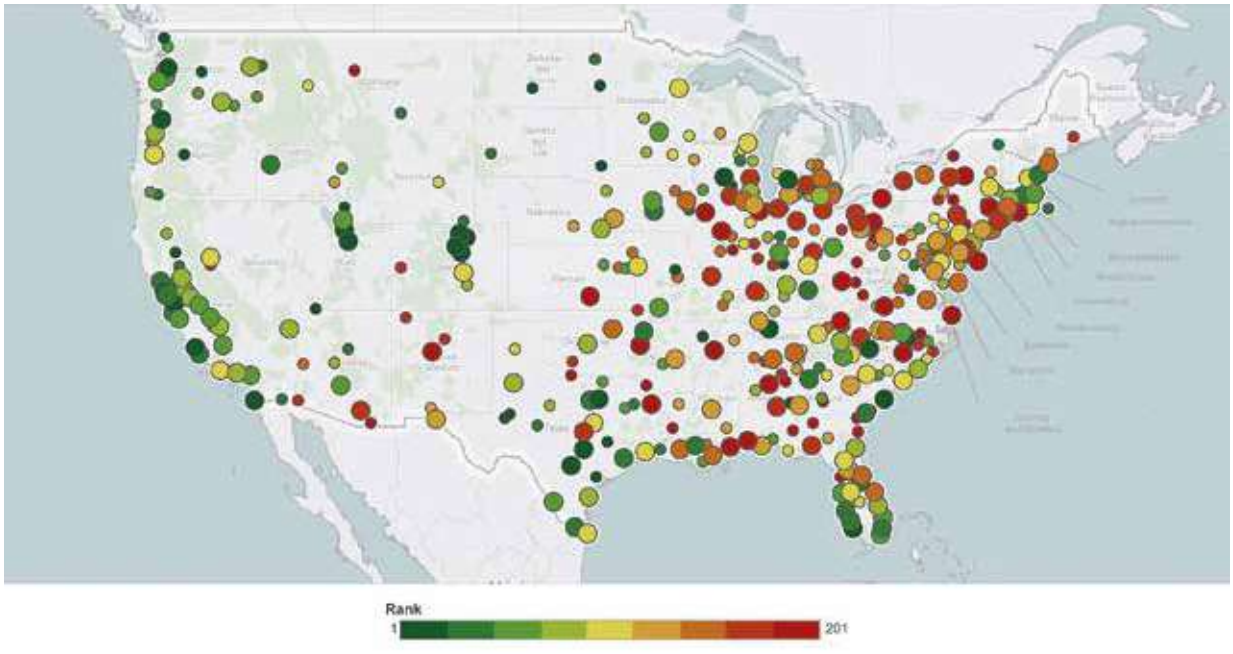




Foto: Steven Pisano - Long Island (Estados Unidos).

y sostenibles, fortaleciendo sus redes de transporte, comunicación y comercio, tanto entre ellas como entre las grandes regiones metropolitanas.

Es importante destacar que el grado de integración y efectividad de las políticas urbanas tienen un impacto considerable sobre el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía. Las implicaciones sociales y humanas de las políticas urbanas pueden ser tan, o incluso más, relevantes que las implicaciones económicas; especialmente para aquellas economías desarrolladas y tecnológicamente avanzadas como pueda ser el caso de América del Norte. Como se mencionó anteriormente, la baja densidad y la dispersión han sido dos de los elementos más comunes en los procesos de expansión urbana tanto en Canadá como en EE.UU. En un contexto de crecimiento económico y de desarrollo con altos ingresos, los patrones de uso del suelo y la formulación de las políticas urbanas han contribuido a la dispersión y a la gentrificación urbana como, quizás, dos de los fenómenos sociales más importantes del desarrollo urbano de la región.

La dispersión urbana en los EE.UU. permite apreciar varios rasgos peculiares a esta región. Ya desde hace tiempo se dispone de datos que confirman que la desigualdad en los ingresos es mucho mayor en las aglomeraciones urbanas medianas y pequeñas de baja densidad[193]. Teniendo en cuenta también el incremento en su tasa de gentrificación, las ciudades intermedias se han convertido en el *caldo de cultivo* de una serie de tendencias socioeconómicas que están íntimamente relacionados con la expansión urbana, la distribución de la riqueza y la desigualdad social. Esta gentrificación es un subproducto derivado de la creciente desigualdad de ingresos en aquellas ciudades que han experimentado un cierto auge en el marco de la «economía inteligente» del nuevo siglo, y que, en muchas ocasiones, ha contribuido a expulsar a la población tradicional de los barrios renovados, densificados y céntricos debido a los mayores costes del suelo y los servicios. Estos fenómenos impactan sobre el tejido de las comunidades y ponen en peligro su integración, calidad de vida y, cada vez más, la justicia medioambiental. Por lo tanto, la inclusión, la deliberación pública y el compromiso social también deberían ser una parte fundamental de la política urbana en un futuro próximo, especialmente para aquellas ciudades intermedias norteamericanas en auge[194].

3.8 PRINCIPALES TENDENCIAS EN LOS SISTEMAS URBANOS NACIONALES Y REGIONALES Y EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Esta breve descripción de los sistemas urbanos y del lugar que ocupan las ciudades intermedias en las políticas nacionales urbanas (PNU) de las diferentes regiones del mundo ofrece una visión rápida de las dinámicas y de los cambios que han transformado los sistemas nacionales y regionales de ciudades intermedias. También

pretende mejorar la comprensión del papel y de la trayectoria de estas ciudades dentro del paisaje urbano mundial.

La revisión pone en evidencia el heterogéneo desarrollo que han experimentado las ciudades intermedias, y menciona algunos de los factores que determinan su éxito, factores que pueden variar considerablemente entre regiones. Además de su tamaño, entre las variables consideradas se destaca la importancia del nivel de desarrollo, la localización, las funciones, o el grado de conectividad e interacción con otras ciudades. El análisis de los sistemas policéntricos y monocéntricos, como también la diferenciación entre las ciudades situadas en la costa, en el interior o en regiones sin acceso al mar, permite apreciar las variaciones que experimentan muchas ciudades intermedias en su accesibilidad y oportunidades[195].

Todas las regiones, sin excepciones, han sufrido cambios significativos en la estructura de sus sistemas urbanos. Como se mencionó en la introducción a esta sección, la organización jerárquica continúa influenciando el funcionamiento de los sistemas urbanos nacionales, aunque nuevas dinámicas los hacen todavía más diversos y complejos. Una nueva generación de ciudades están desafiando con éxito el predominio de los viejos sistemas urbanos jerárquicos, desarrollando nuevos vínculos funcionales y modelos más dinámicos. Sin embargo, en muchas regiones este proceso ha provocado distorsiones y crecientes desigualdades en la concentración espacial. Las grandes aglomeraciones actúan como los principales motores del desarrollo urbano, mientras que las ciudades intermedias experimentan un proceso diferente y dual. Algunas de las que se sitúan próximas a áreas metropolitanas, están experimentando un auge y configuran *clusters* y corredores urbanos que contribuyen a densificar la red urbana; por el contrario, otras ciudades intermedias llevan años estancadas o incluso, muchas de ellas, pierden población, sobre todo en aquellas áreas dominadas por la «vieja» economía o más alejadas de los polos de desarrollo. Las amenazas ambientales, al mismo tiempo, están impactando con intensidad en las ciudades intermedias más vulnerables, especialmente en las ubicadas en áreas costeras y regiones insulares, como se ha mostrado en el análisis de la región de Asia-Pacífico.

Tanto en América Latina como en Asia, las ciudades intermedias se están expandiendo dentro de las áreas económicas más dinámicas, a menudo cercanas a las principales aglomeraciones urbanas e integradas en los corredores que las unen. También se está ampliando la polarización entre las principales aglomeraciones y las áreas urbanas dispersas en las economías en transición, por ejemplo, de Europa Oriental y el Cáucaso. En economías desarrolladas de América del Norte, se aprecia un mayor contraste entre las ciudades intermedias innovadoras, las áreas metropolitanas con buen desempeño y las ciudades maduras más tradicionales (por ejemplo, las áreas urbanas del *Rust Belt*) en declive constante. En Europa, a pesar de contar con un sistema urbano más equilibrado, las diferencias también están aumentando entre las ciudades intermedias prósperas más cercanas de las áreas económicas centrales y las ciudades intermedias más excéntricas que pierden población. Abordar estas cuestiones es especialmente difícil en regiones menos avanzadas como pueda ser el caso de África Subsahariana, donde las ciudades intermedias son consideradas el «eslabón perdido» de los sistemas urbanos, las brechas dentro de los sistemas urbanos son más profundas, y la capacidad para promover una gestión urbana equilibrada más débil.

La aparición de *clusters* de ciudades intermedias, en particular alrededor de grandes aglomeraciones y de los nuevos polos urbanos, alimenta en todas las regiones el desequilibrio de los sistemas nacionales de ciudades. Muchos de los problemas derivados del desarrollo de las áreas metropolitanas se han extendido a estos *clusters* de ciudades intermedias. Sin embargo, a diferencia de las áreas metropolitanas, los gobiernos locales de estas ciudades no tienen acceso a los mismos recursos y capacidades, y deben luchar continuamente por mejorar la prestación de sus servicios e infraestructuras. La evolución positiva de estas ciudades intermedias requerirá del impulso de políticas que permitan fortalecer la colaboración y complementariedad con las áreas metropolitanas y también con las zonas rurales próximas, áreas que sufren una mayor presión de la urbanización.

También están creciendo rápidamente los corredores de ciudades intermedias integrados en los principales ejes de transporte que interconectan las grandes ciudades, especialmente cuando forman parte de corredores internacionales, como en América del Norte y Europa, África, Asia y América Latina. No obstante, sin una planificación adecuada e infraestructuras suficientes, muchos de los corredores situados en regiones en desarrollo (por ejemplo, África Occidental) se enfrentan a mayores de problemas de congestión, contaminación, accidentes y obstáculos al comercio (por ejemplo, en los pasos fronterizos). Los gobiernos nacionales y las instituciones regionales deberían considerar la posibilidad de mejorar su apoyo a los corredores emergentes y, cuando sea necesario, facilitar la cooperación entre las ciudades intermedias transfronterizas para impulsar su potencial de desarrollo.

Muchos países en el mundo se encuentran desarrollando políticas y reformas urbanas al mismo tiempo que afrontan la reestructuración de sus economías y organización territorial. En la mayoría de los casos, las políticas sectoriales

Las PNU no suelen abordar de manera sistemática los desafíos concretos que afrontan las ciudades intermedias y los municipios más pequeños

nacionales urbanas suelen ser diseñadas para abordar los desafíos y fortalecer la competitividad de las grandes áreas urbanas y de las regiones económicas más prósperas. Más allá de las pocas excepciones mencionadas anteriormente, las PNU no suelen abordar de manera sistemática los desafíos concretos que afrontan las ciudades intermedias y los municipios más pequeños. Las exigencias de las ciudades intermedias tampoco han sido adecuadamente reconocidas en la mayoría de las declaraciones regionales preparatorias de Hábitat III. Europa es la única región que cuenta con una larga tradición en la articulación de políticas urbanas y cohesión territorial a través de programas específicos, la gran mayoría de ellos orientados a sacar el máximo rendimiento de sus ciudades intermedias, medianas y pequeñas.

Para afrontar los desequilibrios territoriales y abrir un nuevo escenario de oportunidades para las ciudades intermedias del planeta, resulta imprescindible reformar la planificación urbana, regional o nacional para integrarlas mejor con las políticas de desarrollo económico y de inversión en infraestructuras estratégicas. Sin embargo, esto no será posible sin un nuevo enfoque de la gobernanza urbana y territorial. Existe la necesidad urgente de crear sistemas de gobernanza más colaborativos que involucren a todos los niveles de gobierno e integren políticas sectoriales y territoriales. Por todo ello resulta imprescindible fortalecer la gobernanza multinivel apoyando estrategias y políticas que asocien el desarrollo urbano y territorial, que favorezcan una mayor participación de las ciudades intermedias en los procesos de consulta y consenso con el objetivo de definir las prioridades y estrategias urbanas nacionales.

La ampliación de las brechas socioeconómicas entre las regiones metropolitanas, las ciudades intermedias y las áreas rurales contribuye a aumentar las desigualdades, propicia la migración hacia las grandes ciudades y acelera la marginación de comunidades y territorios, una situación que no beneficia a ninguna de estas áreas. Dado que las ciudades intermedias tienen un impacto directo sobre los pequeños asentamientos y las áreas rurales, su evolución positiva tendría amplias consecuencias sobre las economías y las sociedades regionales, incidiendo en la mejora de la cohesión e integración de los territorios. En este sentido, las ciudades intermedias son fundamentales para mantener el equilibrio económico y social entre las áreas rurales y metropolitanas, como también para impulsar el desarrollo regional[196].

Por otra parte, las ciudades intermedias deben aprender a operar a una escala diferente, es decir, captar y crear oportunidades vinculadas a las nuevas tendencias de la economía mundial. Muchas de ellas han de afrontar enormes desafíos para alimentar su crecimiento y desarrollo, especialmente si no están lo suficientemente conectadas o están alejadas de regiones y sistemas urbanos de rápido crecimiento. Las ciudades intermedias, también deberían exigir marcos de cooperación multinivel con el objetivo de poder impulsar políticas nacionales que apoyen un enfoque más equilibrado del desarrollo urbano y territorial. Al mismo tiempo, las ciudades intermedias deberían explotar las ventajas que puedan surgir de su colaboración en lugar de competir entre ellas, por ejemplo, fortaleciendo su cooperación dentro de los *clusters* y corredores, al tiempo que colaboran estrechamente con las áreas metropolitanas. La colaboración entre las ciudades intermedias será uno de los factores más importantes que permitan crear oportunidades para sus comunidades y re-posicionarlas como un eslabón vital en los sistemas nacionales y mundiales de ciudades. Si esta cuestión no es abordada de manera adecuada, la creciente dislocación dentro de los sistemas urbanos y entre los territorios impactará de manera negativa en la consecución de la Nueva Agenda Urbana y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).



Foto: CGLU - Mozambique.

4.

CONCLUSIONES: CONSTRUIR LA AGENDA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Como se ha señalado en la introducción de este capítulo, hasta hace relativamente poco tiempo, las ciudades intermedias no recibían la atención adecuada en la literatura y en los debates internacionales. Su papel fundamental en la consecución de procesos de desarrollo urbano más equilibrados y sostenibles, y en la reducción de las desigualdades territoriales, requiere que las ciudades intermedias ocupen un lugar más prominente en la Nueva Agenda Urbana y en su implementación.

En los debates internacionales celebrados en el marco de la preparación de Hábitat III, aparecen algunas referencias a las ciudades intermedias. En las resoluciones sobre la Agenda 2030 de ONU-Hábitat, por ejemplo, se mencionan a las ciudades intermedias dentro del debate sobre los «vínculos urbano-rurales», insistiendo en la necesidad de «reducir las disparidades dentro del continuo urbano-rural», y disminuir «la dependencia de las ciudades primarias, como estrategia para promover un crecimiento descentralizado»[197]. Durante la Reunión Temática «Ciudades Intermedias: Crecimiento Urbano y Renovación», organizada por la Secretaría de Hábitat III en Cuenca, Ecuador, del 9 al 11 de noviembre de 2015[198], se elaboró un documento más desarrollado y exhaustivo. En las Declaraciones para Hábitat III de las regiones africanas, asiáticas y latinoamericanas se hacen rápidas referencias a ciudades «medianas» (*mid-sized*) o «intermedias» (*intermediate*), mientras que la Nueva Agenda Urbana, adoptada en Quito, se menciona una vez a las «ciudades y localidades de tamaños pequeños e intermedios»[199].

De acuerdo con los análisis mostrados en las secciones anteriores, y considerando algunos de los principales mensajes presentados en la Declaración de Cuenca para Hábitat III, esta sección resumirá las lecciones más significativas con el objetivo de impulsar el debate sobre el papel de estas ciudades en la Nueva Agenda Urbana y en la consecución de los ODS. Finalmente, el texto presenta mensajes y recomendaciones para futuras acciones.

4.1 PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN MUNDIAL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Las ciudades intermedias acogen al 20% de la población del planeta y conectan al 58% de la población mundial que vive en áreas rurales y pequeñas ciudades con el 22% que vive en grandes áreas metropolitanas. El buen desempeño y la eficacia de las ciudades intermedias son fundamentales para garantizar la cohesión territorial, y la prosperidad y el bienestar de los países. Su implicación resulta imprescindible para la consecución de la mayoría de los objetivos establecidos por la Agenda 2030.

Cómo se ha señalado anteriormente, el papel, el lugar y las funciones de las ciudades intermedias dentro de los sistemas urbanos nacionales e internacionales, están siendo redefinidos. En todas las regiones, las ciudades intermedias deben hacer frente a desafíos comunes que resultan de la creciente desigualdad tanto entre las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas como entre las propias ciudades intermedias. La internacionalización de las finanzas y de los mercados, la creciente exposición de las economías nacionales a la competencia

En todas las regiones, las ciudades intermedias deben hacer frente a desafíos comunes que resultan de la creciente desigualdad tanto entre las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas como entre las propias ciudades intermedias

globalizada, así como los cambios en los sistemas de producción y comercialización, ejercen sobre las ciudades intermedias presiones sin precedentes. En las economías desarrolladas, la desindustrialización y el desarrollo tecnológico que promueve la economía del conocimiento son dos de los síntomas más visibles de estos cambios. Las culturas, las identidades y tradiciones locales también han sufrido una fuerte presión por parte de productos culturales más globalizados y «estandarizados».

La función tradicional de las ciudades intermedias como centros regionales, proveedores de servicios administrativos y sociales, sostenidos por las actividades económicas locales, está siendo fragilizada. Al mismo tiempo, las reformas de la gobernanza han delegado responsabilidades a las autoridades locales electas de muchas ciudades intermedias, a menudo sin asignarles los recursos y las competencias correspondientes. Aunque muchas de ellas han desarrollado *clusters* al servicio de las grandes ciudades, o se han integrado en corredores urbanos que, en ocasiones se extienden a ambos lados de las fronteras entre países, otras ciudades intermedias –en particular las que se hallan en la periferia o fuera de las regiones más dinámicas– están estancadas o incluso en declive.

La función tradicional de las ciudades intermedias como centros regionales, proveedores de servicios administrativos y sociales, sostenidos por las actividades económicas locales, está siendo fragilizada

Un fenómeno que acentúa estas tendencias a nivel macroeconómico, es que el capital tiende a acelerar su migración desde los sistemas urbanos poco productivos hacia los centros de mayor productividad[200]. La reorganización espacial conduce a una acumulación desigual de la riqueza. Mientras las ganancias se concentran en los sistemas urbanos en las regiones de mayor crecimiento económico, las ciudades menos dinámicas están perdiendo peso y sufren de la depreciación de sus activos y el descenso de las inversiones. Para afrontar esta dualidad urbana es necesario diversificar las políticas y las estrategias de inversión entre las ciudades «centrales» y «marginadas», y con ello corregir los desequilibrios internos de los países y de sus regiones. Los cambios de esta magnitud están modificando el equilibro económico y social de muchos territorios en el mundo.

Paralelamente, las ciudades intermedias de los países en desarrollo deben responder al crecimiento de los asentamientos y actividades económicas informales, y gestionar su crecimiento de una manera más efectiva que les permita garantizar la prestación de servicios esenciales y crear oportunidades. Como se destacó en la sección 3, estos fenómenos son particularmente agudos en África Subsahariana y en Asia Meridional, regiones dónde los procesos de urbanización son más intensos y donde los gobiernos locales disponen de menos medios para gestionarlos. La planificación preventiva y la mejora en la gestión del suelo son dos de los instrumentos más importantes que pueden reforzar la capacidad de los gobiernos locales, facilitar la integración de nuevos habitantes en las ciudades intermedias y «utilizar» a estas ciudades como amortiguadores de la migración rural-metropolitana.

En este sentido y como se ha señalado repetidamente a lo largo del texto, las ciudades intermedias pueden aprovechar su proximidad y su escala humana para mejorar su resiliencia a los choques externos, reforzar su tejido social y la movilización de la comunidad para reforzar las capacidades y potencialidades locales. Este grado de cooperación, innovación y solidaridad local que se observa en las ciudades intermedias no se suele encontrar en las áreas metropolitanas, mucho más heterogéneas. Este capítulo destaca la experiencia de las ciudades intermedias que han sido capaces de capitalizar con éxito su tamaño, papel y ubicación, y han conseguido reforzar su vinculación con sus respectivas áreas de influencia (*hinterlands*), desarrollando circuitos económicos más cortos y eficientes, apoyando a los mercados y a la producción local, y mejorando la cooperación intermunicipal en la prestación de servicios y de infraestructuras. También, muchas de ellas, han iniciado su transición hacia un modelo de producción de bienes y servicios basados en el conocimiento y la tecnología, y se han convertido en centros culturales con un fuerte atractivo turístico.

La experiencia demuestra que, cuando las ciudades intermedias disponen de las competencias y capacidades adecuadas, los dirigentes locales pueden movilizar a sus comunidades, aprovechar las oportunidades para fomentar la innovación y potenciar el desarrollo local. Las políticas de descentralización efectivas, acompañadas de una adecuada fiscalidad local y de programas de capacitación son fundamentales para que los gobiernos locales se empoderen y asuman una mayor responsabilidad en el desarrollo de ciudades intermedias sostenibles. También es necesario un entorno local que propicie y estimule la participación de las comunidades locales, del sector privado, junto a las ONG, el mundo académico y la sociedad civil. Más allá de los marcos legales y mecanismos formales, las autoridades locales deben fomentar la organización autónoma de la sociedad civil, creando espacios adecuados y mecanismos transparentes para facilitar su implicación efectiva en la toma de decisiones.

Como se ha discutido en la sección 3, se necesitan estrategias urbanas y territoriales sostenibles e inclusivas para contrarrestar el aumento de las desigualdades dentro de los países, promover sistemas urbanos robustos y bien equilibrados y mejorar la cohesión territorial. Muchos países ya han desarrollado estrategias urbanas nacionales y muchos otros gobiernos centrales (o Estados en los países federales) están en el proceso de definición de sus

estrategias urbanas. Sin embargo, la mayoría de los países, todavía no disponen, ni tampoco se plantean, adoptar políticas urbanas integrales a escala nacional. Paradójicamente, las ciudades intermedias han sido consideradas a menudo la «cenicienta» en las estrategias y políticas nacionales urbanas. Este *status quo* es inadecuado si se quiere promover un enfoque más equilibrado del desarrollo urbano y territorial. Para garantizar la implicación de las ciudades intermedias en la definición como en la implementación de políticas urbanas coherentes es necesario crear o reforzar los mecanismos de diálogo y concertación entre los diferentes niveles de gobierno (gobernanza multinivel).

El aumento de la desigualdad entre ciudades y territorios podría conducir a una mayor inestabilidad social y exacerbar los problemas ambientales, sobre todo en las ciudades más desfavorecidas. Los disturbios que desencadenaron la Primavera Árabe se iniciaron en una pequeña ciudad intermedia tunecina. Como se ha destacado recientemente durante el debate mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la reducción de la desigualdad constituye uno de los mayores desafíos emergentes del siglo XXI. Los desequilibrios urbanos y regionales son, en este sentido, una manifestación concreta de esta tendencia. La pobreza, la falta de viviendas asequibles y de oportunidades, la desigualdad de género y la discriminación hacia las minorías, la informalidad económica y la precariedad se están extendiendo en las ciudades intermedias, especialmente en los países en desarrollo.

Los desafíos medioambientales también necesitan la movilización de las ciudades intermedias que, como grupo más numeroso de ciudades, podría ser decisiva en la transición hacia un modelo medioambientalmente más sostenible y hacia una economía baja en carbono. Como se ha mencionado, las ciudades intermedias pueden generar, gracias a una gestión urbana de proximidad, modelos urbanos y patrones de producción y consumo que ayuden a reducir el consumo de los recursos naturales y las emisiones de CO_2, para cumplir con los compromisos adquiridos en la COP21 en París de «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y de ser posible limitar ese aumento de la temperatura a 1,5ºC».

Para liderar el proceso, las autoridades locales deberían tomar medidas y disponer de mayores oportunidades e incentivos. El enfoque sobre el Derecho a la ciudad —tal y como se ha desarrollado en la introducción y en el capítulo previo sobre áreas metropolitanas— debería ser considerado por parte de las autoridades locales como una guía para orientar sus políticas y transformar las ciudades intermedias en lugares más inclusivos, dinámicos y agradables para vivir.

Resulta difícil prever los futuros escenarios y oportunidades para las ciudades intermedias. No obstante, los cambios en los modelos de producción y consumo, así como de la organización social y de los mercados aportan razones para el optimismo. La «tercera» revolución industrial, basada en nuevas tecnologías digitales que relativizan las economías de escala, podría reducir la *tiranía* de la producción en serie y premiar a las economías y sociedades que se apoyen en la proximidad y en las necesidades humanas, en lugar de los productos estandarizados y del consumo de masas. La expansión del sector servicios, incluidos los servicios directos a las personas, y la creciente integración de las distintas fases del ciclo productivo (fabricación, uso y mantenimiento) están generando nuevas oportunidades de mercado para ciertas actividades que se podrían desempeñar mejor en el ámbito local, o bien que tradicionalmente de desarrollaron en un entorno doméstico (por ejemplo, el cuidado de población infantil y personas de edad). El ritmo y la escala de los cambios abren nuevas oportunidades para nuestras sociedades. Las ciudades intermedias podrían recoger los frutos de estos cambios, pero tendrán que estar preparadas para ellos.



Foto: Andrea Ciambra - Girona (España).

4.2
RECOMENDACIONES

Esta sección presenta algunos mensajes clave para los gobiernos nacionales, las autoridades locales, las comunidades y las instituciones internacionales, fundamentados en los análisis de anteriormente descritos y en la Declaración de Cuenca para Hábitat III sobre «Ciudades Intermedias» mencionada anteriormente:

RECONOCER EL PAPEL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS PARA CONTRIBUIR A LA REALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 Y DE LA NUEVA AGENDA URBANA. Como grupo de áreas urbanas más numeroso en el mundo, si cuentan con un liderazgo visionario y de un apoyo institucional adecuado, las ciudades intermedias pueden ser los motores de la democracia local y de la cohesión social, favoreciendo la cooperación entre territorios e integrando los cuatro grandes pilares del desarrollo sostenible (social, económico, ambiental y cultural).

REDEFINIR LAS POLÍTICAS URBANAS NACIONALES PARA APOYAR A LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y PROMOVER UN DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL MÁS EQUILIBRADO E INCLUSIVO. El fortalecimiento del papel de las ciudades intermedias como polos del desarrollo regional contribuye a reequilibrar la creciente polarización de los sistemas urbanos, a reducir las desigualdades entre los territorios y superar la brecha urbano-rural. Se necesitan mecanismos de gobernanza multinivel, que se apoyen en el diálogo y la colaboración para impulsar políticas urbanas más justas y eficaces. Estas políticas deben apoyarse en mecanismos de financiación, transparentes y previsibles, que favorezcan la redistribución o compensación para evitar los riesgos de marginalización de ciudades o territorios. Los gobiernos nacionales y regionales deberían garantizar la participación de las ciudades intermedias en la definición e implementación de las políticas urbanas nacionales.

LIBERAR EL POTENCIAL DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS PARA QUE PUEDAN ASUMIR PLENAMENTE SUS RESPONSABILIDADES EN EL DESARROLLO URBANO, para lo cual deben ser dotadas de los poderes, recursos, y capacidades que se correspondan con sus competencias**.** Es esencial una financiación adecuada para que los gobiernos locales puedan disponer de los instrumentos y capacidades que les permitan impulsar el desarrollo sostenible. Las ciudades intermedias deben estar dotadas de recursos financieros, humanos y tecnológicos, para acercar las decisiones y responder mejor a las necesidades de la ciudadanía y de los actores económicos. A través de mecanismos transparentes y un marco legal apropiado, su cercanía con las comunidades puede facilitar la democracia participativa y una implicación efectiva de los actores (comunidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en las estrategias de desarrollo local.

PRESERVAR LA PROXIMIDAD Y LA ESCALA HUMANA COMO BIENES ESENCIALES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS REFORZANDO SUS CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN Y DE GESTIÓN DEL SUELO para controlar la dispersión urbana y reducir la huella ecológica de la ciudad. Esto debe ser una prioridad en los países en desarrollo que deberán afrontar un rápido crecimiento urbano en las próximas décadas, para evitar una periurbanización descontrolada y la multiplicación de asentamientos precarios, en particular en áreas de riesgo.

AUMENTAR LA VISIBILIDAD DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS. Deben proyectarse como centros de innovación, de intermediación y de prestación de servicios de calidad, con patrimonios históricos y riqueza cultural; deben reafirmar su papel ante los gobiernos nacionales como interlocutores capaces y ambiciosos.

FOMENTAR EL DESARROLLO REGIONAL, PROMOVER UNA COLABORACIÓN MÁS ESTRECHA ENTRE LAS ÁREAS URBANAS Y SU ENTORNO RURAL —por ejemplo entre las ciudades intermedias y sus respectivas áreas de influencia (*hinterland*)— y fortalecer la cooperación inter-municipal para impulsar mayores economías de escala que permitan mejorar las infraestructuras y servicios públicos, facilitar el flujo de bienes, servicios y personas dentro de la región, y mejorar la gestión de los recursos naturales. Las ciudades intermedias deben dar respuestas a los desafíos que plantea la existencia de población flotante, a la distribución desigual de los recursos y responsabilidades dentro de un mismo territorio, y al aislamiento administrativo de algunas municipalidades, reforzando la cooperación entre gobiernos locales y su incidencia política ante los gobiernos nacionales. Se necesitan crear el

marco legal y los instrumentos adecuados que permitan a las ciudades intermedias aunar y compartir sus estrategias de planificación urbana y territorial, sus capacidades y sus recursos.

DESARROLLAR POLÍTICAS ECONÓMICAS LOCALES AMBICIOSAS QUE GENEREN NUEVAS OPORTUNIDADES Y PERMITAN RESPONDER A LOS DESAFÍOS DERIVADOS DE LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS NACIONALES Y MUNDIALES. El objetivo debe ser potenciar la economía de las ciudades intermedias y las dinámicas regionales a través de la innovación, de la movilización de las capacidades y bienes locales, por ejemplo, a través de la promoción de «circuitos económicos cortos» y de la economía social y colaborativa. Las ciudades intermedias y los gobiernos nacionales deben aprovechar los *clusters* productivos emergentes y los corredores económicos regionales y transfronterizos para reforzar el papel de las ciudades intermedias en las economías nacional y mundial. Las nuevas tecnologías, el desarrollo «inteligente» (*smart cities*), y la interconectividad pueden contribuir a modelar el futuro de las ciudades intermedias, y a transformarlas en actores determinantes a nivel mundial, y en agentes de innovación dentro de las economías nacionales.

AFRONTAR LAS CRECIENTES DESIGUALDADES CON POLÍTICAS SOCIALES QUE GARANTICEN UN ACCESO ASEQUIBLE A LOS SERVICIOS BÁSICOS, A LA SANIDAD Y A LA EDUCACIÓN. Las ciudades intermedias, a pesar de sus recursos limitados, afrontan presiones significativas en sus políticas de vivienda y de regulación del derecho al suelo, en la promoción de la igualdad de género, o para responder a las necesidades de las personas de edad y crear oportunidades para los jóvenes. Políticas sociales adecuadas podrían mejorar el potencial de las ciudades intermedias como «amortiguadores» de los flujos migratorios entre áreas rurales y áreas metropolitanas. Estas políticas deberían incluir la búsqueda de recursos y herramientas adecuadas que permitan afrontar aquellos problemas estructurales o endémicos que suelen afectar las comunidades más pobres y las economías menos desarrolladas, como la malnutrición, las epidemias, la exposición al VIH, la pobreza y la discriminación, cuestiones a las que las ciudades intermedias suelen ser aún más vulnerables.

REDUCIR LA HUELLA ECOLÓGICA URBANA PARA LUCHAR CONTRA LA DEGRADACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, EL CAMBIO CLIMÁTICO, Y LA AMENAZA DE DESASTRES NATURALES. Por ser el conjunto de asentamientos urbanos más numeroso del planeta, y gozar al mismo tiempo de una ventaja relativa, por su tamaño y proximidad, respecto a los territorios que las rodean (*hinterlands*), las ciudades intermedias pueden contribuir a acelerar la transición de economías dependientes de combustibles fósiles hacia un modelo económico más «verde». Muchas ciudades intermedias, a pesar de disponer de menos recursos y capacidades que las áreas metropolitanas, afrontan con más frecuencia desastres naturales y fenómenos climáticos sin precedentes. Por ello se hace necesario cooperar y compartir los recursos y conocimientos necesarios para diseñar estrategias de adaptación y mitigación más apropiadas y asequibles. Las ciudades intermedias, deben asimismo sensibilizar a las instituciones nacionales y mundiales para que éstas reconozcan y apoyen el fortalecimiento de su resiliencia, sobre todo en las regiones con mayor exposición a los riesgos derivados del cambio climático.

GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL Y LA PARTICIPACIÓN DE TODOS EN LA VIDA CULTURAL, por ser esencial para la creación de ciudadanía, para la inclusión y la cohesión social, reforzando el atractivo socioeconómico de las ciudades intermedias. Estas deben apoyarse en sus identidades locales, así como en su riqueza cultural y patrimonial para promover un sentido de pertenencia y sostener la creatividad. Los gobiernos nacionales deben integrar la dimensión cultural de sus ciudades en sus políticas de desarrollo sostenible.

PROMOVER EL «DERECHO A LA CIUDAD» para garantizar el respeto de los derechos humanos a nivel local, enfatizando sus vínculos con las políticas de inclusión social, con la igualdad de género, con la participación política activa de la ciudadanía, con la defensa de una prestación de servicios básicos de calidad, de espacios públicos accesibles, con el fomento de una economía inclusiva, de la sostenibilidad ambiental y de la protección de los bienes comunes para las generaciones presentes y futuras.

NOTAS

1 Los sistemas urbanos y los sistemas de las ciudades son muy difíciles de definir. Ambos se componen de redes comerciales y de información que se han desarrollado entre los asentamientos urbanos a lo largo del tiempo. La internacionalización de la economía mundial ha creado una red de ciudades que se entrelazan íntimamente, y por lo tanto son interdependientes. Los sistemas urbanos tienden a ser abiertos y a favorecer intercambios con su entorno, como también a adaptarse a los cambios, incluyendo en éstos la introducción de innovaciones técnicas o sociales. También se superponen como parte de redes interconectadas (véase, por ejemplo, Bretagnolle, Daudé, y Pumain, «From Theory to Modelling»).

2 Giffinger et al., *European Smart Cities*, 16.

3 Rondinelli, *Secondary Cities in Developing Countries*.

4 Wood, «Intermediate Cities on a Resource Frontier».

5 Bellet y Llop (eds), *Ciudades intermedias*; Bolay y Rabinovich, «Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development»; Gault, *Villes intermédiaires pour l'Europe?*

6 Angel et al., *Atlas of Urban Expansion*.

7 Parkinson et al., *Second Tier Cities in Europe: In an Age of Austerity Why Invest beyond the Capitals?*'

8 Roberts, *Managing Systems of Secondary Cities*.

9 CGLU, *Documento Marco de CGLU para las Ciudades Intermedias*; Otras fuentes consideran como «intermediarias» a aquellas ciudades con una población comprendida entre 100.000 y un millón de habitantes (UN-Habitat, *An Urbanizing World*). La Unión Europea define las ciudades intermedias como asentamientos que albergan entre 20.000 y 500.000 habitantes, mientras que el Banco Mundial (*World Development Report: Reshaping Economic Geography*, 2009) eleva el umbral máximo a un millón de habitantes. En el Sudeste de Asia, en China en concreto, las ciudades con población entre 100.000 y 3 millones de habitantes son consideradas como ciudades de tamaño medio. En Pakistán, por otra parte, la definición se ajusta a ciudades de entre 25.000 y 100.000 habitantes. En EE.UU., las ciudades son definidas como «grandes», «medianas» y «pequeñas». Las grandes ciudades incluyen aquellas con una base actual de empleo fuera del sector agrícola, de al menos 450.000 empleos. Las áreas de «tamaño medio» varían de 150.000 a 450.000 empleos, y las «pequeñas» tienen al menos 150.000 empleos. En Argentina, las ciudades entre 50.000 y un millón de habitantes, también son consideradas como ciudades intermedias.

10 Hábitat III —Conferencia Temática, Declaración de Cuenca para Hábitat III sobre «Ciudades Intermedias: Crecimiento y Renovación Urbana»: «... el concepto de Ciudades Intermedias deriva del papel que ejercen como intermediarios en un sistema territorial, interactuando con las grandes ciudades, pueblos y otros asentamientos humanos, y que articulan más eficazmente los vínculos urbano-rurales; consciente de las diferencias de tamaño de la población considerados para definir Ciudades Intermedias, que pueden variar en diferentes regiones, que van desde 20.000 / 50.000 habitantes a 500.000 y hasta 1 millón en determinados países y contextos regionales». El texto completo de la Declaración está disponible en línea en la siguiente dirección: http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-DeclarationCuencaES.pdf.

11 Una mayor información está disponible en la introducción del informe.

12 Un análisis más detallado está disponible en la sección 2.1.

13 Basado en el enfoque clásico de Michel Porter (en *The Competitive Advantage of Nations*, 1998), los *clusters* y distritos industriales son definidos como formas territoriales de «agregación entre compañías que operan en el mismo sector o rama y caracterizadas por relaciones específicas técnicas y sociales entre actores públicos y privados. El *cluster* tiene una influencia positiva en: la innovación y la competitividad, en la formación de capacidades, en la información, y en el crecimiento y en las dinámicas de negocio a largo plazo».

14 Roberts, *Managing Systems of Secondary Cities*; Roberts y Hohmann, «Secondary Cities: Managing Urban Land Governance Systems».

15 Rifkin, *The Third Industrial Revolution*.

16 Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*.

17 CGLU, *Documento Marco de CGLU para las Ciudades Intermedias*

18 Véanse las siguientes clasificaciones de referencia: *Mercer's Quality of Living Ranking* (top 100), *Monoce Quality of Life*, Numbeo Top 100, Eius Liveability Ranking, Innovation Cities Index (2014). EIU *City Hot Spots*, UN-Habitat *City Prosperity Index*, Economist Intelligence Unit *Liveability Index*, A.T. Kearney Global Cities Index, Global Financial Centers Index.

19 Comisión Europea, *Quality of Life in Cities*.

20 *Top 100, Innovation Cities Index 2015*, http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2015-global/9609.

21 Johnston y Bate, *The Power of Strategy Innovation*, 136.

22 Dalsgaard, *The Human Scale -Official Trailer*.

23 Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, *La Stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande.*

24 Véase McGranahan y Satterthwaite, *Urbanisation*.

25 Tacoli, McGranahan, y Satterthwaite, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*, 8.

26 Graziano Battistella et Ma. Cecilia G. Conaco, «*The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines*», Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia, 13, nº 2, 1998, p. 220-241.

27 Li y An, *Migration and Small Towns in China*.

28 ONU-Habitat, *The State of European Cities in Transition 2013: Taking stock after 20 years of reform*, 62.

29 Angel, *Planet of Cities*.

30 ESPON, *Territories Finding a New Momentum*.

31 Roberts, *Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias*.

32 Ashton-Wyatt, *Cities beyond Perth. Best Bets for Growth in a New Economic Environment*.

33 Haughton y Hunter, *Sustainable Cities*, 70; Meligrana, *Redrawing Local Government Boundaries*.

34 New Geography, *Best Cities 2015*.

35 ESPON, *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*.

36 Bolay y Rabinovich, «Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development».

37 John, *Secondary Cities in South Africa: The Start of a Conversation*.

38 ONU-Habitat y CAF, *Construction of More Equitable Cities*.

39 Consejo de Europa, *Carta Europea de la Autonomía Local*, Strasbourg, COE, 2012

40 CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*; Paris, L'Harmattan, 2008 ; CGLU, Le Financement des collectivités locales: les défis du XXIe siècle, Bruxelles, Bruylant, 2011; CCER, La Décentralisation à la croisée des chemins: réformes territoriales en Europe en période de crise, Bruxelles, Conseil des communes et régions d'Europe, 2013.

41 Bachtler y McMaster, «EU Cohesion Policy and the Role of the Regions».

42 En la región de Oriente Medio y Asia Occidental, las transferencias al gobierno local sólo están contempladas en las constituciones de Líbano, Siria, Irán y Turquía. Véase: GCLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, 207

43 Cities Alliance y CGLU Africa, *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*.

[44] La oposición de un número considerable de ciudades intermedias y pequeñas en Pensilvania al *fracking* y a las perforaciones en sus territorios —a pesar del significativo consenso y del interés económico por parte de niveles más elevados de gobierno— fueron, en este aspecto, uno de los casos más visibles.
[45] Abers, «Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil»; Gret y Sintomer, *Porto Alegre*; Schneider y Baquero, «Get What You Want, Give What You Can»; CGLU, *El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial*.
[46] Algunas ciudades intermedias en África, por ejemplo, gastaron menos de 1 dólar per cápita al año (para más detalles, véase AfDB, OECD y UNDP, *African Economic Outlook 2015*, 171).
[47] Joshi, Prichard y Heady, «Taxing the Informal Economy».
[48] Por ejemplo, en Dakar, Senegal, la inmensa mayoría de los habitantes de asentamientos informales aún no poseen un título de propiedad a pesar de la existencia del programa nacional de regularización de la tenencia lanzado en 1987. Se han observado retrasos similares en el proceso de titularización en Accra (Ghana), Tanzania e Indonesia (véase Payne, Durand-Lasserve, y Rakodi, «The Limits of Land Titling and Home Ownership»).
[49] Mientras que en países como Alemania o Suecia muchos de los servicios locales «gratuitos» son financiados a través de impuestos locales, países anglosajones como el Reino Unido o Canadá tienden a depender más del principio del pago por parte del usuario. Además, muchas ciudades intermedias han subcontratado determinados servicios, como el agua, la electricidad o el transporte público a proveedores de servicios externos, que se convierten en los beneficiarios de las tarifas y cargos pagados por los usuarios y consumidores de los servicios.
[50] Kaganova, *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments*; Lall, *Planning, Connecting, and Financing Cities —Now*.
[51] De Mello, «Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments».
[52] Smoke, «Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure».
[53] Ibid.
[54] CGLU, *El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial*.
[55] Testimonio de Murray Jamer, Director administrativo adjunto, Ayuntamiento de Fredericton, Canadá (2015)
[56] ONU-Habitat, *Urbanization and Development, Emerging Futures*, calculado a partir del Anexo Estadístico, Table E2. Para más información sobre el acceso a los servicios básicos, véase el capítulo 1 y CGLU ed., *El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial*.
[57] George Arnett, « London Gets 24 Times as Much Spent on Infrastructure per Resident than North-East England », The Guardian, 7 août 2014 ; D. Mahadevia, Inter-City and Intra-City Inequity in Infrastructure Development in Urban China, Ahmedabad, India School of Planning, CEPT University, 2007 ; Timo Henckel et Warwick J. McKibbin, The Economics of Infrastructure in a Globalized World: Issues, Lessons and Future Challenges, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2010.
[58] Okeke, *Towards a New Growth Path in Africa: A Study of National Urban Policy Responses to Urbanization*.
[59] AfDB, OECD y UNDP, *Perspectives économiques en Afrique 2015,* Paris, Éditions OCDE, 2015 ; CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde*, op. cit.
[60] Hábitat III, Reunión Regional, «Africa's Priorities for the New Urban Agenda», Abuja, 24-26 Febrero de 2016.
[61] Para el análisis de la visión de los gobiernos locales, véase también CGLU, El acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial; KS Jomo et al., *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Devleopment*.
[62] CGLU, *El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial*.
[63] Entre ellas, París y Aix-Marseille disfrutan de una condición especial. Los criterios del marco de trabajo, por ejemplo, definen a un área metropolitana como cualquier área urbana de al menos 400.000 habitantes, ubicada en una aglomeración mayor, de al menos 650.000 habitantes. Por consiguiente, se ha reconocido el estatus de área metropolitana de muchas ciudades francesas como Lille, Burdeos, Niza, Nantes, Rennes, Grenoble, Brest, Estrasburgo, Ruan, Montpellier y Toulouse —aunque casi ninguna de sus áreas metropolitanas alcance el millón de habitantes.
[64] CGLU, *El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial*.
[65] ONU-Habitat, *Planning Sustainable Cities*.
[66] Mientras que en 2009 Europa albergaba a 160 escuelas que ofrecían estudios certificados sobre planificación regional y urbanística —comparadas con las 88 en EE.UU. y 97 en China— la totalidad del continente africano solo ofrecía 69 centros, 39 de ellos en Nigeria. Sorprendentemente, Ghana o Filipinas solo podían contar con una escuela de planificación cada una (véase *Ibid*., 189).
[67] ONU-Hábitat aborda la categoría de planes de ordenación espacial a través de conceptos tales como el de plan maestro (*master plan*), plan integral (*comprehensive plan*), plan integral de ciudad (*comprehensive city plan*), plan general de ordenación municipal (*general plan*), plan de usos o plan local (*layout plan* o *local plan*), plan de actuación o plan de ejecución (*destination plan* o *building plan*), plan espacial estratégico (*strategic spatial plan*), plan director o de desarrollo (*directive* o *development plan*), zonificación de usos del suelo (*land-use zoning*), planificación reguladora (*regulatory planning*) (véase *Ibid*., 11).
[68] *Ibid*., 57.
[69] ONU-Habitat, *Planning Sustainable Cities*. Para más información sobre la estrategia de desarrollo de ciudad desde la perspectiva de los gobiernos locales está disponible en CGLU, Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities.
[70] El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) es una red integrada por 121 ciudades de América Latina y un importante número de miembros institucionales, creada para impulsar el crecimiento y el desarrollo socioeconómico de sus miembros. Más información disponible en el portal web de la red: http://www.cideu.org/index.php
[71] CGLU, *Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities*.
[72] Más información disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html#ciudades1.
[73] CGLU, *Technical Exchange between Peers Decentralized Cooperation Brazil and Mozambique*.
[74] ONU-Habitat, *Planning Sustainable Cities*.
[75] Fuentes: Josep Maria Llop, UNESCO-CIMES. En línea en la siguiente dirección: http://www.ceut.udl.cat/en/ciutats-mitjanes-i-intermedies/el-programa-uia-cimes/
[76] La compacidad de una ciudad expresa la relación física entre el volumen habitable construido por la población con el paso del tiempo y la extensión de suelo consumido para hacerlo posible. La compacidad es un parámetro urbanístico que conecta indicadores claves en la sostenibilidad del medio urbano como puedan ser la «densidad» y la «huella urbana», pero también la escala de «proximidad» y la «cohesión». Una ciudad intermedia de alrededor de 140.000 habitantes normalmente contiene al 70% de su población dentro de una circunferencia de 2,5 kilómetros de radio, un rango que generalmente favorece la movilidad peatonal y fomenta la apropiación de los espacios públicos por la ciudadanía. Mientras que en una ciudad con una población de entre 140.000 y 390.000 de habitantes el radio de dicha circunferencia se extiende a 3,7 kilómetros, ese radio puede crecer hasta 8 kilómetros en ciudades de 700.000 habitantes, y hasta 10 kilómetros a medida que se acerca a un millón de habitantes y ya presenta características de una aglomeración metropolitana (véase Bellet y Llop, *Ciudades intermedias*). Este rango también define el núcleo simbólico y funcional de un territorio, haciendo más o menos accesibles a su ciudadanía y zonas remotas los servicios y el mercado de mano de obra que ofrece la ciudad, así como su dotación cultural única.
[77] Banco Interamericano de Desarrollo, *Cuenca. Ciudad Sostenible,* 16.
[78] Véase también Nicolò y Bendech, «Street Food Vending in West African Cities: Potential and Challenges».
[79] CGLU, *Planning and Management of Sustainable Urban Development of Intermediary Cities*, 7.

[80] Kewalramani, «India's Urban System and the Intermediate City».
[81] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, 9.
[82] Para un enfoque sobre la vivienda social en China, véase: International Bank for Reconstruction and Development, World Bank y Development Research Centre of the State Council, *Urban China*, 22.
[83] *Ibid*., 10; López y González, «Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity». Un informe estima que hay 64,5 millones de pisos vacíos en China (equivalentes al 20% del total de viviendas existentes), con una grave escasez de viviendas asequibles para muchos hogares. En consecuencia, los migrantes, local y otros se ven obligados a vivir en viviendas deficientes o alquilar viviendas en los barrios pobres donde permanecen atrapados.
[84] Más información sobre la iniciativa de TECHO de ubicar en el mapa los asentamientos informales de Chile está disponible en línea en la siguiente dirección: http://chile.techo.org/cis/monitor/.
[85] Fuente: Regina Gregory, *Germany - Freiburg - Green City*, The Eco Tipping Points Project, Más información disponible en: http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html
[86] Véase UNISDR, *Christchurch Re-Born after Five Years*: (traducción del Ed.): «En los últimos cinco años han sido demolidos 1.200 edificios y 68.000 hogares han sido reparados. Cabe señalar que el ritmo de trabajo fue ayudado por el hecho de que el 98% de las personas estaban aseguradas. El equipo de reconstrucción de Christchurch (en inglés *Stronger Christchurch Infrastructure Rebuild Team*, SCIRT) ha completado el 86% de las reparaciones de infraestructura horizontal incluyendo carreteras, drenajes de aguas pluviales, agua potable y tuberías de alcantarillado». Disponible en línea en esta dirección: http://www.unisdr.org/archive/48110 . La razón principal por la que Christchurch fue capaz de responder con tanta rapidez a los efectos del terremoto, fue debido a la creación, en 1945, de la Comisión de Terremotos (*Earthquake Commission*, EQC) y que disponía de más de 5.300 millones de dólares neozelandeses en fondos reservados para financiar la recuperación ante este tipo de desastre. El gobierno de Nueva Zelanda fue capaz de liberar inmediatamente 10.000 dólares neozelandeses a cada hogar en cuestión de días con el objetivo de apoyar tanto los primeros esfuerzos de recuperación como el programa de reconstrucción a largo plazo.
[87] Vu Kim Chi et al., *Coastal Urban Climate Resilience Planning in Quy Nhon, Vietnam*.
[88] Pauleit et al., *Urban Vulnerability and Climate Change in Africa*.
[89] D'Amico et al., *Evolution of the Cluster Approach to the EMAS Regulation in Italy*. El reglamento EMAS II (Eco-Management and Audit Scheme, EC Regn.761/2001) subraya el papel de las autoridades locales e intermediarias (artículo 11), aún más desarrollado en el esquema actualizado en 2009 (EMAS III), con un apoyo particular a las pequeñas y medianas empresas. El reglamento requiere una evaluación ambiental inicial del conjunto de la región para garantizar el acceso al *cluster* y al marco de colaboración con los demás actores. Este sistema de garantía permite a las empresas más pequeñas acceder a oportunidades y conseguir objetivos que normalmente estarían fuera de su alcance, gracias en primer lugar a la disponibilidad de recursos compartidos con todos los miembros del *cluster*.
[90] Véase Choe y Laquian, *City Cluster Development*; Choe y Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century*. Los autores examinan varios ejemplos, por ejemplo el *cluster* industrial de prendas de punto en Tiruppur (India), o los *clusters* multi-industriales de Chiang Mai (Tailandia), o el *cluster* de la educación en Sleman (Indonesia).
[91] Véase el capítulo 1, sección 4.1.1. «La economía circular implica una gestión especializada y cuidadosa de dos tipos de materiales diferentes dentro de una misma economía de ciclo cerrado: materiales de origen biológico que pueden regresar a la biosfera como materia prima (llamados nutrientes biológicos, por ejemplo productos forestales) y materiales técnicos que no pueden biodegradarse ni tampoco entrar en la biosfera (llamados nutrientes tecnológicos, por ejemplo plásticos y metales)», en Rizos et al., *The Circular Economy Barriers and Opportunities for SMEs*, 1.
[92] Roberts, «The Application of Industrial Ecology Principles and Planning Guidelines for the Development of Eco-Industrial Parks».
[93] Jacobsen, «Industrial Symbiosis in Kalundborg, Denmark».
[94] Véase también Journal *Resolix*, *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec*, febrero de 2016; Carcenac, «Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire», *Le Figaro* online edition, 14 de abril de 2016, Véase finalmente, «Shop Local' movements in many countries», y Warhurst, P., *Incredible Edible*, disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.incredible-edible-todmorden.co.uk/home. Muchas ciudades estadounidenses también participan en movimientos de «compra local», pero con objetivos políticos diferentes.
[95] CGLU, *Urban-Rural Policies for the Promotion of Decent Work in Intermediary Cities*.
[96] Véase el *Plan de Pasto para la Planificación Territorial 2015-2027: un territorio con una lógica* (véase también *Ibid*., 24).
[97] Juliá y Meliá, «Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Contributions to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of The 27».
[98] CGLU, *UCLG Frame Document for Intermediary Cities*.
[99] Tacoli, McGranahan, y Satterthwaite, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*.
[100] OCDE, *Rural-Urban Partnerships*.
[101] *Ibid*.
[102] Véase World Tourism Organization (UNWTO), *Global Report on City Tourism - Cities 2012 Project*. Según los datos de largo plazo proporcionados en *Tourism Towards 2030*, el informe general recientemente actualizado por la UNWTO, el número de turistas internacionales en el mundo crecerá de media aproximadamente un 3,3% cada año hasta 2030. En cifras absolutas, estos datos se traducen aproximadamente en 43 millones de visitas turísticas internacionales más cada año, para un total de 1.800 millones de visitas hasta 2030.
[103] Okech, «Socio-cultural Impacts of Tourism on World Heritage Sites».
[104] Véanse las estadísticas (2016) de la International Association of Science Parks and Areas of Innovation's (IASP) en la siguiente dirección: http://www.iasp.ws/statistics.
[105] Comisión de CGLU de Ciudades Digitales y del Conocimiento y Ayuntamiento de Bilbao, *Smart Cities Study*.
[106] *Ibid*. Más información sobre las actividades de la Comisión disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.uclg-digitalcities.org/
[107] Una lista de las ciudades indias que se destacan en términos de progreso en desarrollo tecnológico e implementación basada en el conocimiento, está disponible en la siguiente dirección: https://smartnet.niua.org/smart-cities-network.
[108] Nyangoro y Lubaale, *Informal Economy Monitoring Study*.
[109] ONU-Habitat, *Gender mainstreaming in local authorities. Best practices, p.27*
[110] UCLG, *Basic Services for All in an Urbanizing World*.
[111] Véase International Cooperative Alliance, disponible en línea en la siguiente dirección: http://ica.coop/es/media/news/contra-el-viento-y-las-mareas-las-cooperativas-de-mujeres-de-palestina.
[112] Véase, en este sentido, la información disponible en UNESCO: http://www.unesco.org/most/easteur2.htm.
[113] Venables, «New Economic Geography»; World Bank, *World Development Report: Reshaping Economic Geography*.
[114] Christaller, «How I Discovered the Theory of Central Places: A Report about the Origin of Central Places».
[115] Un sistema monocéntrico de ciudades es aquel en el cual más de una tercera parte de la población urbana vive en una gran ciudad. Un sistema bicéntrico es aquel en donde más de una tercera parte de la población urbana de la nación se distribuye entre las dos ciudades más grandes, y sistema policéntrico, si menos de una tercera parte de la población urbana de la nación vive en las dos o tres ciudades más grandes.
[116] AfDB, UNDP, y OECD, *African Economic Outlook 2016*, 156.
[117] Benner, *Cluster Policy as a Development Strategy. Case Studies from the Middle East and North Africa*.

[118] Más información disponible en línea en la siguiente dirección: http://africanbusinessmagazine.com/region/west-africa/roll-first-made-nigeria-cars/.
[119] SWECO y NCG, *Review of the Implementation of the Trans African Highways and Missing Links*.
[120] Fuente: http://www.uemoa.int/
[121] Prácticamente el 70% de los 10 millones de habitantes urbanos que cada año se incorporen a una ciudad subsahariana solo tendrán acceso a asentamientos informales, y sólo el 20% de ellos tendrán una oportunidad para mejorar su nivel de vida (véase UN-Habitat, *Issue Paper on Informal Settlements*, 4).
[122] Turok y Parnell, «Reshaping Cities, Rebuilding Nations»; Okeke, *Towards a New Growth Path in Africa: A Study of National Urban Policy Responses to Urbanization*; Geyer, *International Handbook of Urban Policy. Issues in the Developing World*.
[123] Véase también AfDB, OECD y UNDP, *African Economic Outlook 2015*, 171, y AfDB, UNDP y OECD, *African Economic Outlook 2016*, 148.
[124] El documento está disponible en línea, en la siguiente dirección: http://www.au.int/en/treaties/african-charter-values-and-principles-decentralisation-local-governance-and-local.
[125] African Union Commission, *Agenda 2063. The Africa We Want*, 10.
[126] *Ibid*., 2.
[127] South African Network of Cities (SACN), *Outside the core*.
[128] Federal Ministry of Works and Housing, *National Urban Development Policy for Nigeria*.
[129] CGLU, *Public Space as a Generator of Growth in African Cities*.
[130] Un estudio reciente (Brar et al., «India's Economic Geography in 2025») destaca que se espera que los distritos rurales semiurbanos y urbanos superen a los distritos rurales para 2025. Basado en un análisis «granular», el documento muestra que en 2012 la India estaba compuesta por 153 distritos rurales, 219 distritos «en transición», 84 distritos semiurbanos y 33 distritos urbanos. Las proyecciones para el año 2025 muestran, por otro lado, 96 distritos rurales, 220 distritos en transición, 115 distritos semiurbanos y 58 distritos urbanos. Los «distritos urbanos» son definidos como distritos con un nivel de urbanización igual o superior al 60%, mientras que los semiurbanos son aquellos donde entre el 35% y el 60% de la población vive en áreas urbanas. Según el informe, existe un «punto de inflexión» una vez que el nivel de urbanización de los distritos supera el 35%, o más evidente, cuando el PIB medio per cápita aumenta significativamente debido a una fuerte caída de la participación agrícola en el PIB.
[131] *Ibid*., 39.
[132] Choe y Laquian, *City Cluster Development*.
[133] Brar et al., «India's Economic Geography in 2025», 443–45.
[134] Más información disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.dmicdc.com/.
[135] Véase también OCDE, *OECD Urban Policy Reviews*.
[136] Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation and Ministry of Urban Development, *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission*; UN-Habitat y Cities Alliance, *The Evolution of National Urban Policies*, 47.
[137] Más detalle sobre las características de estas Ciudades Inteligentes: https://smartnet.niua.org/smart-cities-network.
[138] El Plan Socioeconómico Nacional (*National Socio-Economic Plan*) y el Plan Nacional de Ordenación del Territorio *(National Spatial Plan)* de 2008 plantean una agenda para los próximos 20 años. El marco de la política nacional urbana es definido con mayor detalle en el documento de Políticas y Estrategias Nacionales para el Desarrollo Urbano hacia Ciudades Sostenibles y Competitivas para 2045 (*National Policies and Strategies for Urban Development towards Sustainable and Competitive Cities for 2045*, KSNPP), publicado en 2015.
[139] El Marco Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (*National Urban Development and Housing Framework*, NUDHF) para el período 2009-2016 corresponde al plan integral, y está acompañado por diferentes planes nacionales de desarrollo. El NUDHF 2009-2016 incluye cinco objetivos principales: 1) competitividad urbana; 2) reducción de la pobreza; 3) vivienda asequible; 4) comunidades sostenibles a través de incentivos del mercado; y 5) fortalecimiento de las finanzas locales (véase Ali y Dodson, *National Urban Policy. Asia and Pacific Region)*.
[140] *Ibid*.
[141] OCDE, *OECD Urban Policy Reviews Korea*.
[142] La planificación y la gestión urbana se han convertido en una parte importante de la plataforma económica de Vietnam (*Socio-Economic Development Strategy 2011-2020*).La Estrategia Nacional de Modernización Urbana y el Plan de Inversiones Generales (*National Urban Upgrading Strategy and Overall Investments Plan*, NUUP, aprobado en 2009) y la Política Nacional de Desarrollo Urbano (*National Urban Development Policy,* NUDP) para el período 2012-2020 han sido los ejes directores del desarrollo urbano nacional (véase Ali y Dodson, *National Urban Policy. Asia and Pacific Region*, 81–83).
[143] Malasia aprobó su PNU en 2006 como parte del 8º Plan de Malasia «para crear una ciudad visionaria con una comunidad pacífica y un entorno vital a través del desarrollo urbano sostenible», complementado por el siguiente plan nacional de desarrollo, el Plan Nacional Físico (*National Physical Plan*), así como por la Política Nacional de Uso del Suelo (*National Land-Use Policy*), (véase *Ibid*., 123–26)
[144] *Ibid*., 104.
[145] *Ibid*., 24–26.
[146] Hildebrand, Kanaley y Roberts, *Sustainable and Inclusive Urbanization in Asia Pacific*.
[147] Roberts, Lindfield y Steinberg, *Shaping the Future through an Asia-Pacific Partnership for Urbanization and Sustainable City Development*.
[148] Estos territorios incluyen Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán (Asia Central), Armenia, Azerbaiyán y Georgia (Cáucaso), y Bielorrusia, la Federación de Rusia y Ucrania (Europa Oriental).
[149] La Unión Soviética también integraba a Estonia, Letonia, Lituania y Moldavia.
[150] CER, UN-ESCAP, y UNDP, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*, 26.
[151] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, 24.
[152] CER, UN-ESCAP, y UNDP, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*.
[153] Esta sección se basa en los siguientes informes: UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*; CER, UN-ESCAP, y UNDP, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*.
[154] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*.
[155] *Ibid*., 11–12.
[156] *Ibid*., 12–13.
[157] CER, UN-ESCAP, y UNDP, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*.
[158] UNECE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, 12–13.
[159] CER, UN-ESCAP, y UNDP, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*.
[160] ESPON y Universidad de Ginebra, *European Perspective on Specific Types of Territories*. ESPON reconoce tres grupos de países: 1) los países con una distribución relativamente equilibrada de la población entre los centros urbanos con alta densidad y las ciudades pequeñas y medianas (Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Eslovenia); 2) los países con una sobrerrepresentación de la población que vive en las ciudades pequeñas (Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Noruega y Eslovaquia); 3) los países de la parte central de Europa, con *clusters* urbanos con una fuerte densidad de población, y un gran número de ciudades pequeñas y medianas, que se extiende desde el sur de Inglaterra a través del Benelux y oeste de Alemania, hacia el norte y el noreste de Italia. (ESPON, *Towns and Territorial Cooperation*, mayo de 2015)

[161] *Ibid*., 3.
[162] ESPON, *Territories Finding a New Momentum*, 8.
[163] *Ibid*., 41.
[164] Los principales documentos sobre los programas de renovación y extensión urbana están disponibles en línea en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/index_en.htm.
[165] El nuevo presupuesto para el programa TEN-T asciende a más de 24.000 millones de euros hasta 2020, junto con una financiación adicional del Banco Europeo de Inversiones y de las agencias de la UE involucradas.
[166] Comisión Europea, *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators*.
[167] ETC Transport Consultants, *Transport Market Study for the Scandinavian Mediterranean RFC*.
[168] Comisión Europea, *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators*.
[169] Comisión Europea, *Communication to the European Parliament and the Council of the EU on the Urban Dimensions of EU Policies – Key Features of an EU Urban Agenda*.
[170] El caso de la Estrategia Nacional Espacial de Irlanda es revelador en cuanto al carácter transversal (horizontal y vertical) de su política urbana, sus desafíos y las soluciones que exige. El plan debía concebir medidas específicas para fomentar la sostenibilidad urbana y la interconexión infraestructural en toda la isla de Irlanda, independientemente de la frontera con Irlanda del Norte (parte del Reino Unido), promoviendo así iniciativas conjuntas transfronterizas para el desarrollo territorial.
[171] ESPON, *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*.
[172] Inteli, *Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities*.
[173] Francia alberga el mayor número de municipalidades de Europa (36.682).
[174] Entre los actores claves, cuya presencia ha mejorado en el proceso de toma de decisiones, se encuentran, entre otros, la Comisión General para la Igualdad de los Territorios (*Commission générale à l'égalité des territoires*, CGET), el Observatorio Nacional de la Política Urbana (*Observatoire national de la politique de la ville*), La Agencia Nacional para la Renovación Urbana (*Agence nationale pour le renouveau urbain*, ANRU) y el Consejo Nacional de Ciudades (*Conseil national des villes*).
[175] La reforma ha reforzado el marco de cooperación intermunicipal establecido ya desde hace tiempo en Francia (casi todos los municipios de Francia forman parte de una *Intercommunalité*) y buscó una participación más proactiva a través de la promoción de *Conseils Citoyens*, consejos de la ciudadanía, para hacer más transparentes los procesos de toma de decisiones.
[176] La relación entre las aglomeraciones urbanas y los niveles de gobernanza es tan evidente que los más pequeños *Länder* —Berlín, Bremen y Hamburgo— se consideran generalmente como «ciudades-estado», ya que apenas se extienden más allá de los límites de la ciudad.
[177] ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2012-2013*.
[178] Altenburg y Meyer-Stamer, «How to Promote Clusters».
[179] Bolivia está pasando por el proceso de adhesión, mientras que el resto de los países de América del Sur son oficialmente países asociados al Mercosur. México y Nueva Zelanda tienen condición de observadores dentro de la organización.
[180] Fuente: http://www.mercosur.int/
[181] Fuentes: CONPES 3819, *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, Departamento nacional de planeación*, 2014 y Misión Sistema de Ciudades, *Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*.
[182] Más información sobre este órgano está disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.mercosur.int/.
[183] UN-Habitat, *The State of Arab Cities 2012*, 139.
[184] *Ibid*., 172.
[185] Madbouly, «Revisiting Urban Planning in the Middle East North Africa Region».
[186] La información de esta sección ha sido extraída de los perfiles nacionales de Naciones Unidas en UN-Data: http://data.un.org/Default.aspx.
[187] ONU-Habitat, *Issue Paper on Informal Settlements*, 24.
[188] Yousef, «Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950».
[189] ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*.
[190] Florida, *2013's Best-Performing American Cities*.
[191] OECD*, Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries;* Sapotichne*,* «The Evolution of National Urban Policy: Congressional Agendas, Presidential Power, and Public Opinion».
[192] Florida, «2013's Best-Performing American Cities».
[193] Pendall y Carruthers, «Does Density Exacerbate Income Segregation?». Las fuerzas y presiones económicas más recientes, especialmente tras la crisis financiera global, han catalizado este tipo de proceso, desplazando el paradigma de la pobreza urbana en los Estados Unidos desde la privación en las zonas urbanas interiores a una especie de «pobreza suburbana» que altera y revierte la idea de riqueza que tradicionalmente estaba vinculada al aislamiento de las expansiones urbanas dispersas (véase UNECE et al.*, Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, 22).
[194] Resnik, «Urban Sprawl, Smart Growth, and Deliberative Democracy».
[195] Singh, Pathirana, y Shi, *Assessing Coastal Vulnerability*; Gao, *Regional Industrial Growth*; Kotkin y Schill, *A Map Of America's Future*; AfDB, OECD, y UNDP, *African Economic Outlook 2015*.
[196] Véase también la serie de publicaciones periódicas de la OCDE: *OECD Territorial Reviews*. Un archivo completo está disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews_19900759.
[197] UN-Habitat, *Contribution of UN-Habitat to the Post-2015 Development Agenda*. En una reunión organizada por ONU-Habitat sobre «el papel de las ciudades intermedias en el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales para la Nueva Agenda Urbana», celebrada en Montería (Colombia) del 27 al 28 de octubre de 2015, un grupo de expertos incorporó a la resolución de ONU-Habitat la necesidad de promover enfoques multisectoriales y multinivel para fortalecer la gobernanza de las ciudades pequeñas e intermedias, promover un liderazgo fuerte y visiones y planes a largo plazo para ciudades y regiones, mejorar el intercambio de información y conocimientos —y el papel de las TIC, la recolección de datos y el debate sobre cuestiones de seguridad alimentaria. Véase ONU-Habitat, Comunicado sobre el papel de las ciudades intermedias.
[198] ONU-Habitat, *Declaración de Cuenca para Hábitat III*.
[199] ONU AG, *Proyecto de documento final de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*, A/CONF.226/4*, 29 de septiembre de 2016, párrafo 95.
[200] «Los fenómenos de reorganización espacial que acabamos de describir no difieren mucho de los que ya tuvieron lugar en los EE.UU. en la segunda mitad del siglo XX y que llevaron a los economistas a desarrollar conceptos tales como el equilibrio espacial y las economías de aglomeración, para poder explicar el crecimiento urbano y el declive en el continente americano». (Leanza y Carbonaro, «Socially Inclusive Urban Transformation after the Great Recession, Towards a New Civic Economy Model»). Para un apunte reciente sobre el debate americano sobre este tema, véase también Glaeser, *Cities, Agglomeration, and Spatial Equilibrium*.



03.

TERRITORIOS: REGIONES, PEQUEÑAS CIUDADES Y MUNICIPALIDADES

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS DEL CAPÍTULO

En 2015, el 58% de la población mundial vivía en áreas rurales y pequeños «asentamientos» humanos –pequeñas ciudades, pueblos, aldeas– de menos de 50.000 habitantes[1]. El bienestar socioeconómico de una parte significativa de la población mundial –incluida la que vive en los asentamientos urbanos– está vinculado estrechamente al dinamismo, a la viabilidad, y sostenibilidad de estos territorios. La superación de la eterna dicotomía urbano-rural es una condición necesaria para lograr realizar un buen número de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana. Como se ha reconocido en la Conferencia Hábitat III, la realización de la Nueva Agenda Urbana requiere de un enfoque territorial más amplio[2]. Por lo tanto, la implicación de las regiones, de las pequeñas ciudades y de los municipios rurales es tan importante como la participación de las áreas metropolitanas y de las ciudades intermedias para fortalecer la colaboración y la integración dentro del continuo urbano-rural.

Todos estos niveles de gobernanza territorial pueden contribuir activamente al desarrollo socioeconómico, a la integración social, a la lucha contra la pobreza y a la protección de los recursos naturales. Es por ello que las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales merecen ser objeto de una mayor atención de la que han recibido hasta el momento, y deberían ocupar un lugar mucho más destacado en las agendas de desarrollo económico, social y ambiental tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

Este capítulo tiene como objetivo explorar los enfoques que pueden contribuir a reforzar el potencial de las regiones, de las pequeñas ciudades y de los municipios rurales para sostener el desarrollo socioeconómico y medioambiental. Se parte de la hipótesis que la definición de un marco de gobernanza multinivel más colaborativo y de estrategias regionales más integradas pueden contribuir a desbloquear el potencial local y a fomentar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado.

Las políticas regionales deberían estar respaldadas por un **enfoque territorial del desarrollo** (ETD), que impulse las actividades enraizadas en el territorio (por ejemplo, estimular el crecimiento endógeno), situando los valores humanos en el corazón de la agenda local y valorizando las capacidades locales. Los enfoques territoriales del desarrollo pueden ser catalizadores del desarrollo nacional desde lo local (*bottom-up*). Los gobiernos nacionales y territoriales deberían fortalecer su colaboración y articular un sistema gobernanza multinivel más eficaz que permita reducir las brechas y aprovechar las complementariedades, fomentando nuevas sinergias.

1.1.1 Algunos conceptos

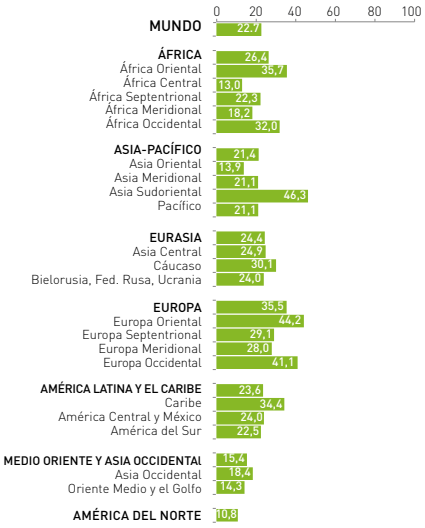
De acuerdo con los trabajos realizados por diferentes instituciones e investigadores, en las últimas décadas las unidades territoriales sub-nacionales han adquirido una mayor relevancia en las políticas de desarrollo, en parte como consecuencia de los procesos de globalización que han acentuado su protagonismo[3]. La economía mundializada, cada vez más competitiva y centrada en el conocimiento, por un lado, y el nivel territorial en el cual toman forma los procesos de crecimiento, desarrollo y cambio,

La superación de la eterna dicotomía urbano-rural es una condición necesaria para lograr realizar un buen número de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana

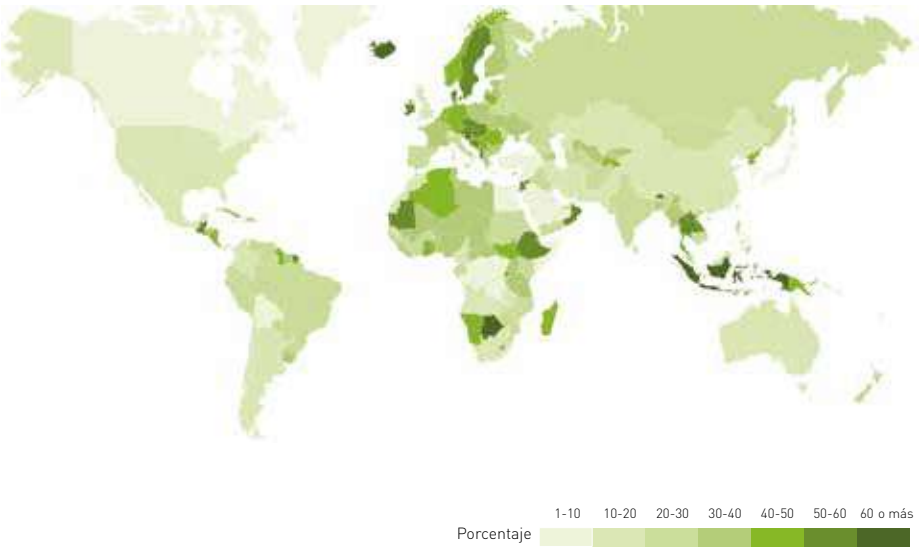
PEQUEÑAS CIUDADES, TERRITORIOS Y POBLACIÓN RURAL

Fuente: CGLU, ONU-DAES

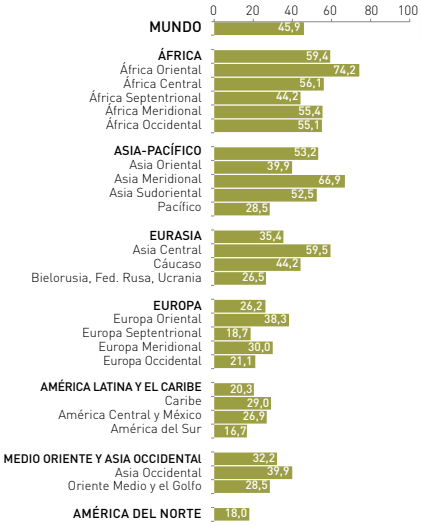
Distribución de la población urbana mundial residiendo en pequeñas ciudades por regiones de CGLU*(%)



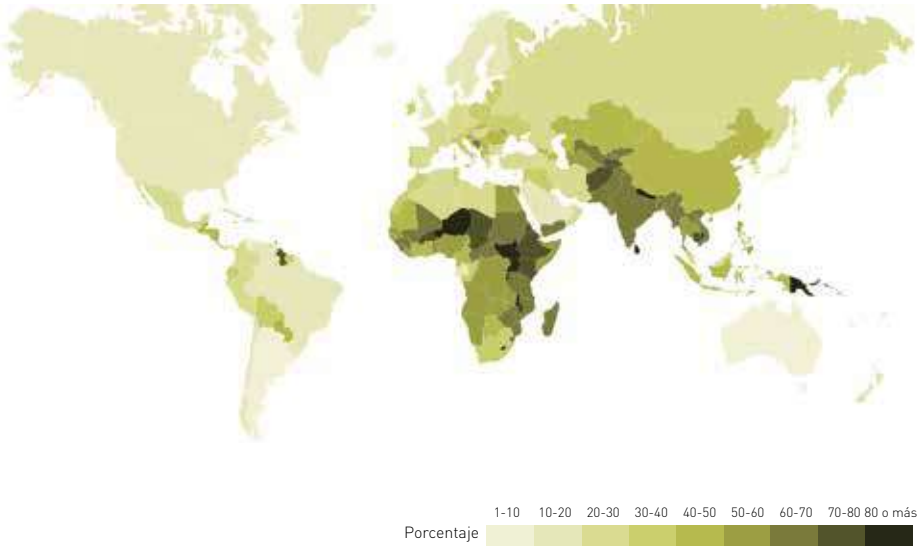
Población urbana residiendo en pequeñas ciudades por país, 2015 (%)



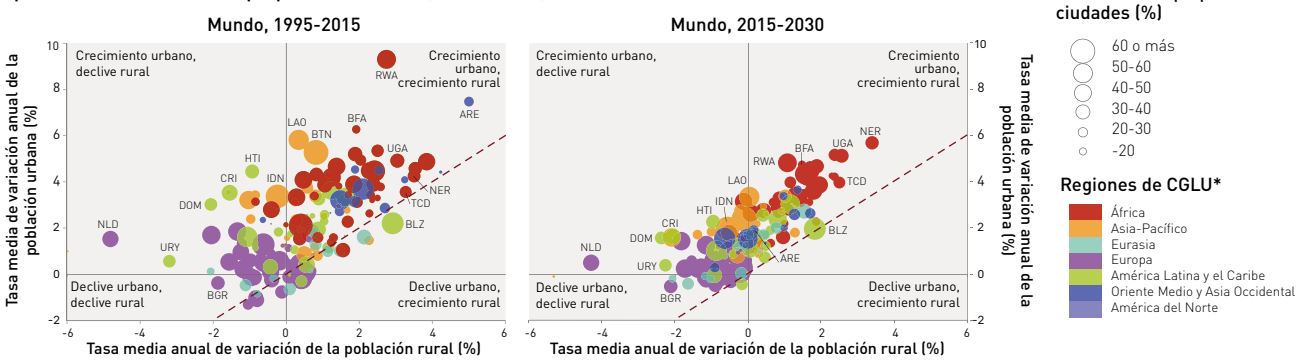
Distribución de la población rural mundial por regiones de CGLU*(%)



Población rural por país, 2015 (%)



Tasa media anual de variación de las poblaciones urbanas y rurales en países por porcentaje de la población residiendo en pequeñas ciudades, 1995-2015, 2015-2030



* Para la definición de CGLU de las regiones del mundo y los países que comprenden, por favor consúltese el Anexo Metodológico al final del informe.

por el otro, determinan que «los procesos regionales y el papel de los actores locales adquieran progresivamente una mayor relevancia en la configuración de las trayectorias de desarrollo»[4]. En otras palabras, el crecimiento y las transformaciones socioeconómicas no solo se transmiten *desde arriba* hacia los niveles sub-nacionales, sino que resultan de una combinación de factores locales, cada uno de ellos condicionado por las características y dinámicas de sus territorios[5].

1.1.2 Regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales

Lejos de ser homogéneas, las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales representan realidades territoriales muy diversas. Comprenden territorios caracterizados por diferentes grados de especialización económica e industrial, y niveles de dependencia respecto a actividades agrícolas, industriales y terciarias. Engloban áreas urbanas y rurales, sin contar a aquellos territorios en donde la dicotomía urbana-rural es más difusa. Dependiendo del país, sus estructuras políticas y administrativas también pueden ser muy diversas.

La población de las pequeñas ciudades y municipios rurales es inferior a la población que vive en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias, aspecto que ya ha sido abordado en los capítulos previos de este informe (capítulos 1 y 2 respectivamente). A pesar de ello, las regiones, dependiendo de su contexto institucional y geográfico, pueden variar considerablemente de tamaño, desde unos pocos miles de habitantes (por ejemplo, el archipiélago de Åland en Finlandia) a decenas de millones (por ejemplo, ciertas provincias de China y Estados de India). En este sentido, resulta más simple definir las regiones como una forma de gobierno intermedio entre los gobiernos nacionales y locales, dotadas de capacidades para aplicar políticas autónomas y prestar servicios públicos.

La definición de asentamiento humano también tiende a variar entre países. Generalmente suelen apoyarse en el tamaño de la población, pero también incluir otros criterios como el estatuto administrativo, la densidad de habitantes o la concentración de empleo no agrícola.

En Suecia, por ejemplo, se considera urbana un área que alberga al menos 200 hogares con una separación máxima de 200 metros entre ellos. En contraste, en India la mayoría de la población rural vive en aldeas de entre 500 y 5.000 habitantes. De acuerdo con la definición sueca, la India sería clasificada como mayoritariamente urbana en vez de rural[6].

Egipto constituye otro ejemplo similar, donde el 17,5% de la población (1996) vivía en asentamientos de entre 10.000 y 20.000 habitantes. Aunque estas áreas presentaban numerosas similitudes respecto a las áreas urbanas –incluidas importantes economías y estructuras ocupacionales no agrícolas– fueron clasificadas como áreas rurales, aunque para la gran mayoría de países podrían ser consideradas como pequeñas áreas urbanas[7].

La definición de un asentamiento urbano en un país también puede evolucionar con el tiempo, lo que dificulta aún más la comparación. En Malí, por ejemplo, hasta el censo de 1987, las áreas urbanas incluían a todos los asentamientos de más de 5.000 habitantes, aumentando a 30.000 habitantes en 1998 y hasta 40.000 en 2009[8].

A pesar de la heterogeneidad existente entre las regiones y otras unidades territoriales de nivel inferior, generalmente de menor dimensión, este capítulo pretende extraer **«denominadores comunes»**, identificar aquellos aspectos que puedan ser **aplicables a cualquier territorios con independencia de su tamaño**, y destacar aquellas características que contribuyan a diseñar enfoques territoriales inclusivos, para contribuir al desarrollo social y económico y promover la sostenibilidad ambiental. El papel de estos territorios en la implementación de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana debe ser reconocido e integrado plenamente en las políticas nacionales, situando a estos territorios al mismo nivel que las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias.

Más poderes y una mayor capacidad financiera se han atribuido a las regiones, pueblos pequeños y comunidades rurales en las últimas décadas

1.2 ESTRUCTURA DEL CAPÍTULO

El presente capítulo se compone de tres grandes secciones. Tras esta introducción (sección 1), la sección 2 analiza y evalúa de manera general los procesos de «regionalización» que han tenido lugar en el mundo y sus efectos sobre la gobernanza territorial, así como sobre la necesidad de potenciar un enfoque más colaborativo y cooperativo entre esferas de gobierno. Estas dinámicas forman parte de una profundización del federalismo en algunos paíes y de los procesos de descentralización en otros. A lo largo de la sección se destaca que la gobernanza multinivel es un mecanismo clave para fortalecer la cooperación horizontal y vertical, atenuar los problemas de coordinación entre niveles de gobierno y, en última instancia, incrementar la eficiencia de los procesos de descentralización.

La sección 3 se centra en las estrategias territoriales del desarrollo a nivel regional, y defiende la tesis que estas estrategias permiten impulsar un crecimiento económico endógeno, sostenible e inclusivo en los territorios

analizados en el informe. En la sección se defiende la planificación estratégica, asociada a las políticas de desarrollo económico a escala regional, para reforzar el papel de las regiones en las estrategias nacionales de desarrollo. Las estrategias territoriales han sido relacionadas con las dinámicas socioeconómicas por su capacidad para enraizar la actividad económica en un territorio concreto, contribuir a la generación de nuevas oportunidades de empleo y empoderar a los actores locales. Debido a su carácter integrador, participativo y dinámico, las estrategias territoriales de desarrollo son capaces de lograr un crecimiento económico más equitativo, inclusivo y sostenible. La sección 3 también explora la importancia de desarrollar políticas territoriales más equilibradas e integradoras, dada la interdependencia y las sinergias existentes entre los sistemas locales socioeconómicos y medioambientales.

Por último, la sección 4 aborda el papel que pueden desempeñar los pequeños centros urbanos en el desarrollo de las regiones rurales próximas, centrando el análisis en la diversidad y relevancia demográfica de las pequeñas ciudades. Esta sección se apoya en una definición *ad hoc* que engloba de manera explícita las dimensiones espaciales y sectoriales, y revisa el papel de las pequeñas ciudades en el desarrollo regional. La sección concluye con un análisis de las diferentes dimensiones que inciden en la gobernanza, examinando el protagonismo de la sociedad civil y del sector privado, así como los mecanismos que pueden impulsar las alianzas entre áreas rurales y urbanas.

El análisis aportado en este informe, aunque constituye un primer paso del debate territorial, permite explicar algunas de las diferencias en las prioridades y preocupaciones de las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales respecto a otras tipologías tratadas en este informe. La principal observación apunta al hecho de que para sostener el desarrollo económico y el cambio social en las regiones, las pequeñas ciudades y los municipios rurales, las políticas públicas deben ser mucho más diferenciadas repecto a aquellas aplicadas en áreas más urbanizadas (como puedan ser áreas metropolitanas y ciudades intermedias) en donde predominan las actividades industriales y del conocimiento, generalmente con mayor valor añadido.



Foto: Ivan Ivankovic - Dubrovnik (Croacia).

2.

GOBERNANZA REGIONAL

Todo nivel de gobierno intermedio entre el nivel nacional y el local, como los Estados en los países federales y los gobiernos regionales en los países unitarios son actores importantes de la gobernanza contemporánea, y por lo tanto, indispensables para la realización de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana. En este sentido, se necesitan estrategias y políticas que sean coherentes a nivel sub-nacional para articular mejor el desarrollo en los territorios, y aprovechar de manera adecuada las sinergias y complementariedades funcionales entre los diferentes tipos de asentamientos humanos, y entre las áreas urbanas y rurales. Las regiones constituyen uno de los principales espacios políticos en cuyo seno toman forma las ciudades y los sistemas urbanos, y dentro de los cuales coexisten el mundo rural y urbano, razón por la cual deben velar por una interacción positiva entre esas dos realidades. **En otras palabras, los gobiernos regionales son fundamentales para impulsar el desarrollo sostenible y fortalecer la cohesión territorial**.

La creciente importancia de las regiones es asimismo la manifestación de la «tendencia mundial a la descentralización» surgida en las últimas décadas[9]. La descentralización (en inglés, *devolution*)[10] implica una transferencia de poderes, recursos y responsabilidades hacia autoridades sub-nacionales dotadas de una cierta legitimidad y autonomía para la toma de decisiones. Aunque la descentralización no es en absoluto un fenómeno nuevo, el hecho que cada vez más las regiones, ciudades y municipios dispongan de ciertos poderes, de mayores recursos y responsabilidades implica cambios profundos[11]. El primer informe GOLD, por ejemplo, subrayó que «a lo largo de los últimos veinte años, la descentralización se ha impuesto como un fenómeno político e institucional en la mayoría de los países del mundo»[12]. A pesar de la amplitud del fenómeno, sus consecuencias son menos conocidas –y se comentan menos– que procesos paralelos como la globalización.

Como resultado de este cambio, las regiones están siendo reconocidas como impulsoras del desarrollo en muchos países y territorios, desempeñando un papel creciente en la creación de empleo, en el desarrollo sostenible y en la cohesión social. Esta es una visión compartida por muchas organizaciones y actores de la comunidad internacional que, a través de análisis e informes, tienden a resaltar la importancia de políticas regionales en la resolución de los problemas y desafíos derivados del crecimiento económico mundial[13].

Al mismo tiempo que se reconoce la importancia socioeconómica de las regiones como «territorios», también se aprecia una marcada tendencia a reforzar y apoyar las capacidades institucionales de sus gobiernos. En muchos casos, se les ha dado a las regiones la responsabilidad de dirigir políticas públicas orientadas al desarrollo económico, así como en otras áreas.

Numerosos gobiernos regionales han tomado medidas para crear o participar en redes internacionales, proyectando sus metas y prioridades estratégicas hacia el exterior. Algunos de estos ejemplos son el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (en inglés *Council of European Municipalities and Regions*, CCRE), la Asamblea de las Regiones de Europa (*Assembly of European Regions*), la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (*Association of European Border Regions*), la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (*Conference of Peripheral Maritime Regions in Europe*), el Foro de las Regiones de CGLU (*UCLG's Forum of Regions*), la Organización de las Regiones Unidas (*Organization of United Regions*, ORU/FOGAR), la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (*Network of Regional Governments for Sustainable Development, nrg4SD*) y las Regiones R20 de Acción Climática (*R20 Regions of Climate Action*).

A pesar de todo, los avances en la autonomía regional han sido desiguales. Esta sección se centra en la evolución reciente del gobierno

Las regiones están siendo reconocidas como impulsoras del desarrollo en muchos países y territorios, desempeñando un papel creciente en la creación de empleo, en el desarrollo sostenible y en la cohesión social

y de la gobernanza regional, prestando especial atención a su evolución actual. La sección avanza ciertas conclusiones para orientar el proceso de formulación de políticas públicas en base a dos objetivos: 1) explorar los fenómenos regionales actuales, la diversidad inherente de este nivel de gobierno y el progreso en las agendas de regionalización y descentralización; 2) desarrollar un enfoque multinivel que permita mejorar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos regionales, como también su disponibilidad de recursos.

2.1 LOS GOBIERNOS REGIONALES, SU EVOLUCIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La regionalización resurge en la segunda mitad del siglo XX en los discursos y prácticas políticas de muchos gobiernos

La organización territorial del Estado moderno se divide tradicionalmente en dos grandes formas o modelos: Estados unitarios o federales. Los Estados unitarios articulan un sistema legal y una administración pública unificada para el conjunto del territorio. Implica la existencia de un poder legislativo, cuyas decisiones se aplican sobre todo el territorio, de una administración judicial con jurisdicción nacional, de un poder ejecutivo cuyo mandato se extiende desde el nivel ejecutivo central (por ejemplo, la presidencia, los ministerios) a todos los niveles de gestión territorial (por ejemplo, gobernadores, prefectos, alcaldes), y, lo que es más importante, supone un acuerdo constitucional que define la organización política de todo el territorio nacional y se aplica al conjunto de la población.

El gobierno central «puede delegar el poder a través de la descentralización hacia las unidades institucionales locales que actúan como brazo administrativo del gobierno central para proporcionar un acceso uniforme y equitativo a los servicios públicos»[15]. En este sentido, los Estados unitarios pueden tener varios niveles de gobierno (por ejemplo, central, regional o departamental, local), sin transformar por ello la naturaleza unitaria del Estado.

Por otra parte, muchos Estados federales o complejos tienden a disponer de un orden constitucional dual, con una jurisdicción central (federal) y diversas jurisdicciones territoriales (federadas). Cada unidad territorial puede adoptar su propia constitución para definir su régimen interno, sus acuerdos políticos y administrativos. Estas unidades territoriales, sin embargo, están sujetas a una constitución federal que determina la organización general del Estado. Este sistema suele ser definido como «pacto federal» para señalar a la vez la autonomía de cada territorio federado y su vinculación no jerárquica con un orden constitucional común. Es decir, que «asocia territorios con diferentes sistemas de gobierno y cierto grado de indepencia que comparten responsabilidades en la toma de decisión para la prestación de los servicios públicos» .

Los regímenes federales pueden variar considerablemente dependiendo de la historia y tradiciones políticas de cada país. Históricamente, en muchos países federales se observó una tendencia al fortalecimiento del control del Estado federal sobre los gobiernos federados, apoyándose en la unificación de los marcos jurídicos y administrativos sobre el conjunto del territorio. Cuanto más débiles eran las tradiciones, los particularismos y los privilegios de los Estados federados, de las regiones o provincias, más fuerte ha sido el poder ejercido por el gobierno federal. En ciertos países federales el gobierno federal ha impuesto su dominio recortando la autonomía política de los Estados federados (por ejemplo, en México, Venezuela o Argentina). Incluso los Estados Unidos, país considerado como un arquetipo de Estado federal moderno, se observan tensiones constantes entre los poderes del gobierno federal y los poderes de los Estados federados.

La regionalización resurge en la segunda mitad del siglo XX en los discursos y prácticas políticas de muchos gobiernos. La reorganización de la gobernanza territorial se transforma para responder a las demandas políticas que emergen a nivel regional, en particular de carácter democrático e identitario, así como para fomentar el desarrollo económico regional. Estas cuestiones han suscitado la articulación de nuevas relaciones entre los gobiernos centrales y territoriales que han derivado en importantes avances en la descentralización administrativa y, en determinadas condiciones, también política. Esta tendencia «regionalizadora» puede ser apreciada nítidamente desde los años setenta en Europa Occidental y Meridional, por ejemplo en Italia, Francia y España, Estados unitarios que experimentaron procesos de regionalización avanzados, o en Bélgica, que adoptó un sistema federal.

Esta evolución culmina en las décadas de los 80 y 90. Calificado como «nuevo regionalismo», el fenómeno abarca una combinación de visiones teóricas y políticas directamente vinculadas a la revalorización de las regiones como gobiernos sub-nacionales, o como regiones urbanas, dotadas de autoridad económica y política. Este reconocimiento generalizado y sistemático ha favorecido la participación activa de las regiones y gobiernos sub-nacionales en la reestructuración económica de sus países, derivada del proceso de globalización y, en Europa, de la integración supranacional[16]. A lo largo de la década de 1990 el ideal regionalista plantea

que las regiones podrían, como nivel intermedio, «llenar el vacío» que resulta del debilitamiento del Estado-nación –considerado demasiado limitado para afrontar los desafíos de la globalización y demasiado vasto para garantizar el desarrollo de todo su territorio y el bienestar del conjunto de su ciudadanía.

La evolución histórica de estos fenómenos ha orientado y configurado a los gobiernos regionales tal y como los conocemos en la actualidad. Esta sección establece un doble análisis: 1) analiza la diversidad (a menudo significativa) de las unidades federales (por ejemplo, Estados, *Länder*, regiones, provincias), y 2) estudia la evolución del proceso de regionalización a la luz de las políticas de descentralización y de reforma de la gestión de los territorios.

Estos cambios han transformado el concepto de «formas de Estado». Hoy en día, resulta más complejo encasillar los diferentes sistemas de organización territoriales dentro del sistema dual representado tradicionalmente por los modelos unitarios y federales. En este sentido, se hacen necesarios mayores matices que expliquen las diferentes realidades políticas que articulan y vertebran los territorios.

2.1.1 Los gobiernos regionales e intermedios en el mundo

Hasta los años setenta del siglo pasado, el mundo estaba, en general, dominado por una lógica y una cultura políticas centrípetas. Sólo los Estados federales podían concebir la existencia de territorios con un cierto grado de autonomía política por debajo del nivel central. Estos Estados se concentraban en áreas geográficas concretas, como América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México), algunos países de Europa (Austria, Alemania, Suiza y, antes de su disolución, Yugoslavia), así como otros grandes países de tradición política británica (como Australia o India).

Debido a su historia federal, la mayor parte de estos países cuentan con regiones dotadas de poderes ejecutivos y legislativos, de capacidades financieras, con un importante peso político en todos los niveles de gobernanza.

Muchos países fueron formalmente federales hasta la década de los 70 –entre ellos la Unión Soviética, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Nigeria, Malasia, Nepal, Pakistán, y los Emiratos Árabes Unidos– aunque (a veces de manera substancial) restringían el alcance de la autonomía reconocida a los Estados federados.

Sin embargo, en apenas cuatro décadas, y gracias a los procesos de descentralización que se han extendido por todo el mundo, el predominio tradicional del Estado unitario (véase la figura 2.1) ha evolucionado hacia sistemas que contemplan una mayor autonomía y disponibilidad de recursos para los gobiernos subnacionales (véase la figura 2.2), a excepción de los países árabes y de Asia Central.

Hasta los años setenta del siglo pasado, el mundo estaba, en general, dominado por una lógica y una cultura políticas centrípetas



Foto: Maarten - Göreme (Turquía).

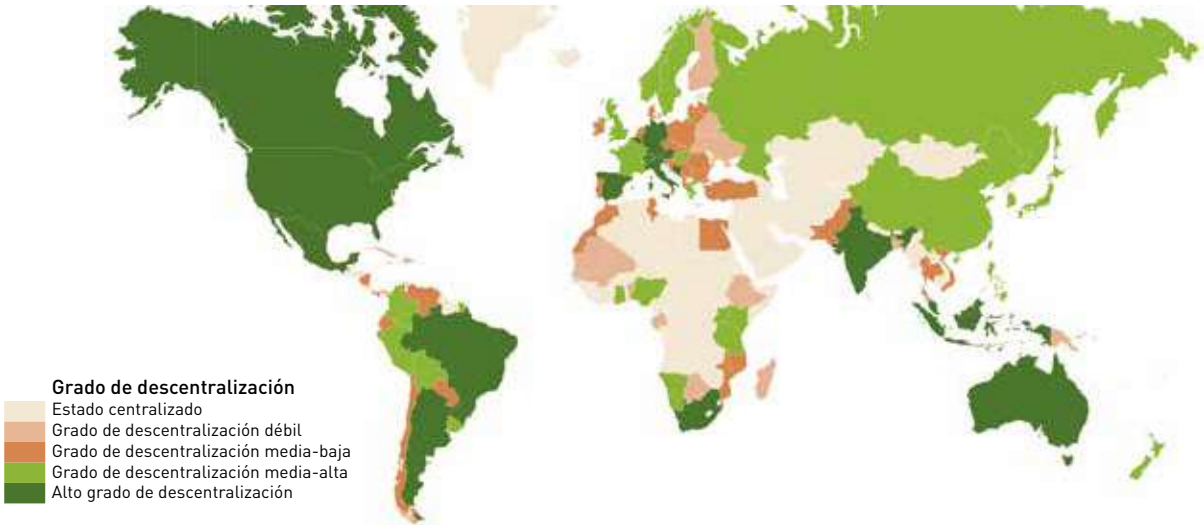
Figuras 2.1 y 2.2 Formas de Estado y de descentralización, 1970-2016

Fuente: Índice RAI (*Regional Authority Index*) y diferentes índices de descentralización. Índices elaborados por los autores[17].

Grado de descentralización por país, 1970



Grado de descentralización por país, 2016



La descentralización, la regionalización y la aparición de gobiernos intermedios se manifiestan, sin embargo, de diversas formas siguiendo, en la mayoría de las ocasiones, las tradiciones políticas, la forma de los Estados, la geografía e historia de cada país. En este sentido, **numerosos países han desarrollado su propio concepto del equilibrio de poderes que situa a los gobiernos intermedios en una «zona gris» no siempre bien definida, entre los poderes nacional y municipal**. Aunque muchos países reconocen en sus constituciones –al menos desde el punto de vista legal– diferentes niveles de administración intermedia, la distribución de poderes y de competencias puede variar significativamente entre ellos. Mientras que, en muchos Estados unitarios y centralizados, los niveles administrativos intermedios no disponen de autonomía y actúan más bien como representantes territoriales del gobierno central, en otros casos, los gobiernos intermedios disponen de diferentes grados de poder y de recursos.

En un intento por establecer una categorización fiable de los niveles administrativos intermedios, la OCDE ha elaborado una clasificación que distingue de manera clara los diferentes niveles territoriales (en inglés, *territorial levels*, TL). Mientras que el Estado y

su gobierno central son reconocidos como el primer nivel territorial (TL1), la mayoría de los países presentan, al menos, otros dos niveles previos al municipal que la OCDE ha etiquetado tradicionalmente como TL2 y TL3. La categoría TL2 corresponde los Estados federados o provincias en los países federales o confederales y a las «regiones» o categorías similares en Estados unitarios. El nivel inmediatamente inferior (TL3), suele estar representado por «departamentos», «provincias» o entidades administrativas similares, como puedan ser cantones, condados o distritos.

En Europa, por ejemplo, los *Länder* y *Landkreise* de Alemania, las *Régions* y *Départements* de Francia, las *Regioni* y *Province* de Italia y las *Comunidades Autónomas* y *Províncias* de España siguen la categorización dual establecida por la OCDE (TL2 y TL3 respectivamente).

A pesar de que la mayoría de los países se ajustan a esta categorización administrativa, no todos la cumplen[18], incluso naciones como Rusia e India, con una fuerte tradición federativa, no disponen de una división administrativa formal que se corresponda con los niveles territoriales TL3 definidos por la OCDE.

Reconocer el nivel intermedio de gobierno local y su diversidad ha sido determinante para garantizar la eficacia y viabilidad de las políticas regionales y de cohesión de la UE. A efectos estadísticos, la UE ha dividido su territorio en tres niveles de acuerdo con su Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (en inglés Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS). La definición y el alcance de las NUTS2 y NUTS3, en este sentido, serían comparables a los niveles TL2 y TL3 respectivamente definidos por la OCDE[19]. Además de su finalidad estadística, el sistema NUTS de la UE ha desempeñado un papel fundamental en el reconocimiento de las regiones y de otros gobiernos intermedios, haciéndoles principales beneficiarios de fondos estructurales, de inversiones, de ayudas y de objetivos de la política de cohesión, como de otras políticas regionales de la UE.

2.1.2 La descentralización en el mundo: un fenómeno complejo y diverso

Como se ha comentado anteriormente, la descentralización es un proceso que se ha difundido a nivel mundial durante las últimas décadas, pero con importantes variaciones entre países en lo que respecta a la transferencia de poderes y responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales.

En determinados casos, como por ejemplo en China, los Estados o provincias más grandes han sido los principales beneficiados de la descentralización, mientras que en otros ejemplos,

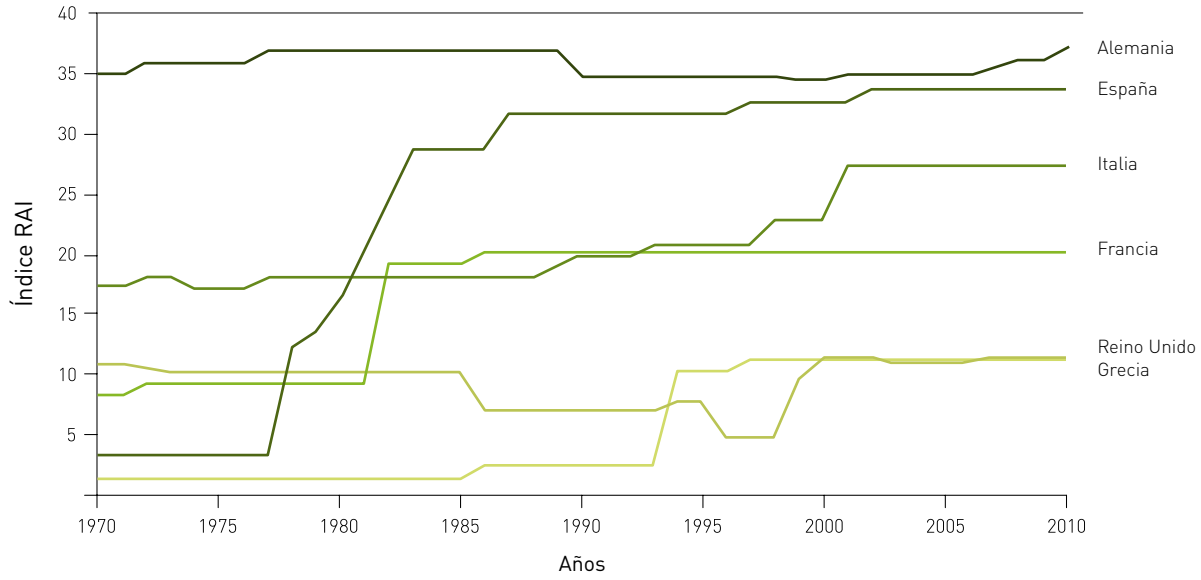
La descentralización es un proceso que se ha difundido a nivel mundial



Foto: Ian Sane – Astoria, Oregon (Estados Unidos).

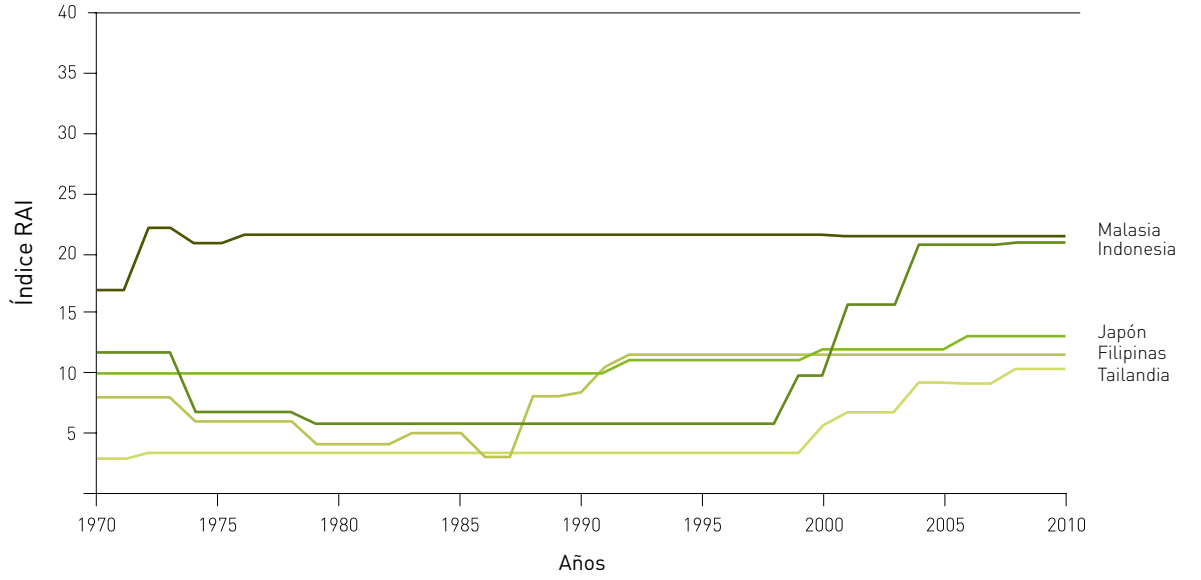
Esquema 2.3 La descentralización en varios países de Europa, 1970-2010

Fuente: Índice de RAI (*Regional Authority Index*) desarrollado por los autores.



Esquema 2.4 La descentralización en varios países asiáticos, 1970-2010

Fuente: Índice de RAI (*Regional Authority Index*) desarrollado por los autores.

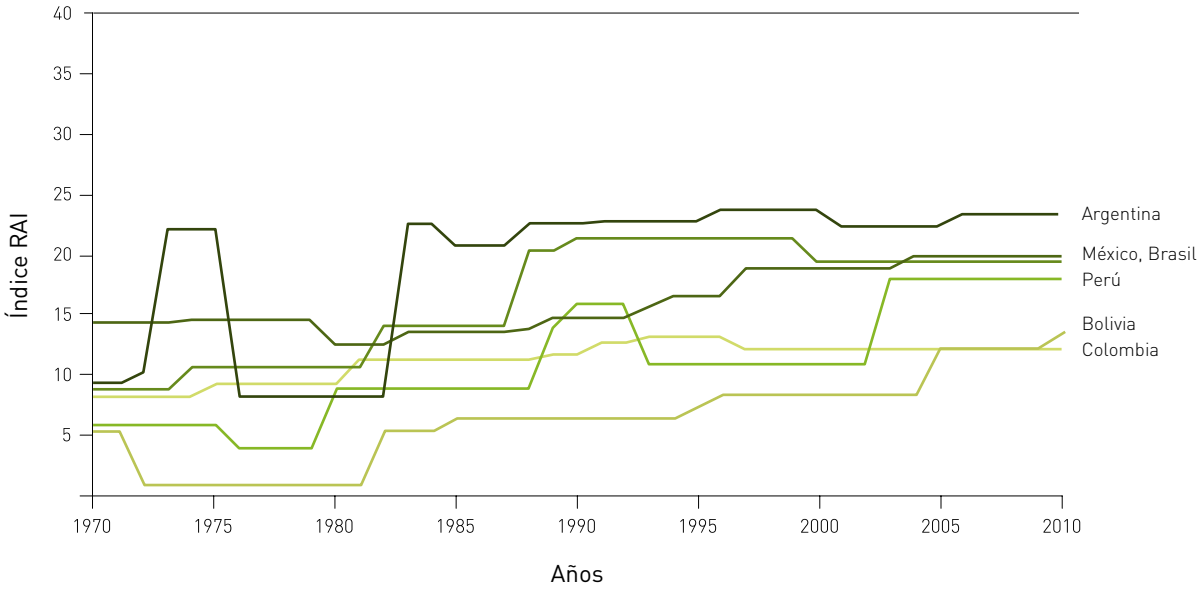


lo han sido los municipios, los condados, los distritos o los pequeños asentamientos (los *panchayats* en India). En América Latina, por ejemplo, Brasil ha empoderado por igual a sus Estados federados y a sus municipios, mientras que países tradicionalmente unitarios como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, han orientado desde un primer momento la descentralización hacia sus municipios, para después hacerlo con sus niveles intermedios (regiones, provincias y departamentos). Incluso en países constitucionalmente federales como Estados Unidos, Canadá, Australia, India, Argentina y México, se ha incrementado, de forma generalizada, la relevancia política de sus respectivos Estados federados.

Puede observarse en las figuras 2.3, 2.4 y 2.5, la gran heterogeneidad de los procesos de

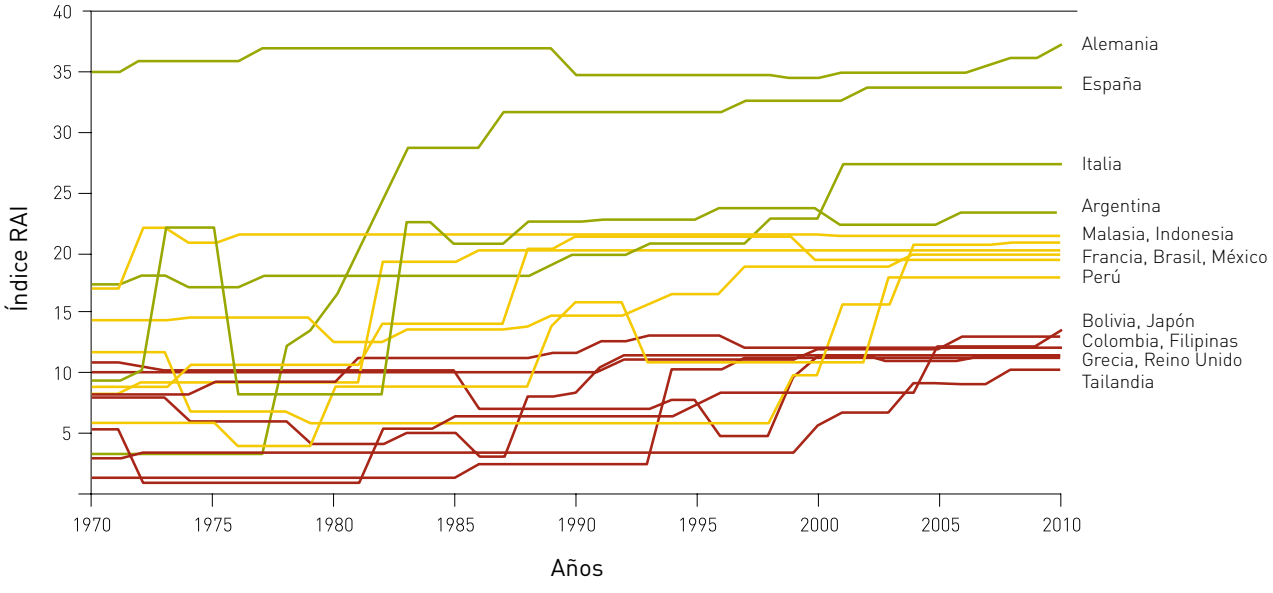
Esquema 2.5 La descentralización en varios países de América Latina, 1970-2010

Fuente: Índice de RAI (*Regional Authority Index*) desarrollado por los autores.



Esquema 2.6 La descentralización en varios países del mundo, 1970-2010

Fuente: Índice de RAI (*Regional Authority Index*) desarrollado por los autores.



descentralización orientada hacia los gobiernos subnacionales en algunos países de Europa, Asia y América Latina desde los años setenta.

Los procesos de descentralización se distinguen entre si por **tres aspectos fundamentales**. El **primero** de ellos se refiere a la fecha de iniciación y, por extensión, a **la madurez de los sistemas descentralizados**. En este sentido, los procesos comenzaron a finales de la década de 1970 (por ejemplo, España), y continuaron a lo largo de los años ochenta (por ejemplo, Francia, Brasil y Colombia). En Indonesia y Tailandia, por otra parte, la descentralización no se iniciará realmente hasta finales de los años noventa, una década en la que tanto los países del Norte de África como los de África Subsahariana también experimentaron alguna forma de descentralización. Marruecos y Sudáfrica, dos

de los sistemas más avanzados de África, serán analizados en esta sección más adelante. También, desde 1996, Etiopía ha adoptado una constitución federal logrando importantes avances en el desarrollo de su administración regional.

El **segundo** aspecto guarda relación con **la velocidad en la que se han producido los procesos de descentralización**. En algunos países –como Bolivia, Brasil, Perú, Filipinas, Tailandia o Italia– la descentralización ha sido un proceso gradual en el que las unidades sub-nacionales han ido incrementando su autonomía progresivamente a lo largo de varias décadas. Por el contrario, en otros países el ritmo de descentralización ha sido (relativamente) rápido, como así ha sucedido con los gobiernos sub-nacionales de Indonesia, Argentina y, en menor medida, de España.

El **tercer** punto, y tal vez el más importante, se relaciona con **la forma en cómo han sido transferidos los poderes, los recursos y las responsabilidades** a los gobiernos sub-nacionales. Los gobiernos regionales de Alemania, España, Italia, Argentina y México poseen, en diferentes grados, elevados niveles de autonomía e influencia. En otros países, este poder es compartido entre las regiones (u otros gobiernos intermedios) y los municipios –por ejemplo, Brasil, Indonesia, Filipinas, Colombia y Bolivia. La descentralización en Reino Unido, Grecia y Tailandia, ha sido más limitada y, en algunos casos, se ha desarrollado de manera asimétrica. En el Reino Unido, por ejemplo, Irlanda del Norte, Escocia y Gales han logrado establecer una relación de tipo federal con el gobierno británico que, sin embargo, continúa actuando de manera unitaria y apenas ha transferido poderes a los gobiernos sub-nacionales en Inglaterra.

Dada la diversidad, **no es sorprendente que las repercusiones y efectos directos de la descentralización sean tan variados como los propios procesos.** En general, se ha confiado a los territorios sub-nacionales de los países «descentralizados» un mayor control sobre el diseño de las estrategias de desarrollo territorial que suelen abarcar a las políticas económicas

CUADRO 2.1 ARGENTINA: UN EJEMPLO DE FEDERALISMO LIMITADO

Argentina es un Estado federal que ha oscilado entre períodos de fuerte centralización y otros de mayor federalismo. Desde 1991, el gobiero nacional ha incrementado la transferencia de competencias a las provincias –pero no siempre con los recursos financieros correspondientes. Este proceso ha tenido impactos contradictorios que han derivado en desiguales avances y retrocesos en la autonomía provincial, sobre todo porque muchas provincias no disponen de los medios para desempeñar de manera adecuada sus nuevas funciones[20].

En Argentina, la evolución del federalismo es el resultado de una historia jalonada de conflictos por la distribución de recursos económicos, funciones y competencias entre el nivel federal y las provincias. El nivel federal ha limitado históricamente el papel y las aspiraciones de los gobiernos provinciales argentinos. Hasta 1987, la falta de responsabilidad fiscal compartida condicionaba la financiación de las provincias a las transferencias directas del gobierno central que, normalmente, estaba limitado por los equilibrios políticos, complejas negociaciones, y por la fluctuación constante de la economía nacional. Tras la profunda crisis económica y financiera que azotó al país en los años noventa y principios de 2000, se aplicó un paquete de profundas reformas financieras.

La reforma constitucional de 2004 reestructuró, aún más, la distribución de las responsabilidades y los ingresos fiscales entre el gobierno central y las provincias federales. La actual organización fiscal de la federación argentina se visualiza como un laberinto sumamente complejo de competencias y flujos financieros distribuidos y compartidos –conocido en la literatura como «laberinto fiscal»[21]. Los ingresos tributarios, en particular, se reparten entre los dos niveles.

La provincia de Santa Fe es una región relativamente próspera de 3,5 millones de habitantes, integrada por 363 municipios y que genera un PIB total anual de aproximadamente 2.300 millones de euros (2015). En 2016 la provincia gestionaba un presupuesto de 6.040 millones de euros. Como en el resto de provincias, contribuye al fondo de co-participación nacional, cuya repartición es definida por leyes federales. Aproximadamente el 55% de estos fondos son redistribuidos entre las provincias. De acuerdo con la legislación vigente, la provincia de Santa Fe recibe algo más del 9% de los fondos.

La provincia de Santa Fe dispone de un plan estratégico integral –«Visión 2030»– que cubre las principales áreas de las políticas públicas como puedan ser: salud, educación, movilidad e infraestructura de transporte, sostenibilidad ambiental y competitividad económica (con una atención especial en la productividad de su economía rural, uno de los ejes de su economía). Para su elaboración y aplicación, el gobierno se ha esforzado por integrar a todos los interlocutores y agentes sociales y económicos del territorio. En este sentido, se han creado espacios institucionales *ad hoc* para favorecer el debate entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, marcándose como objetivo convertir la participación ciudadana en el emblema de la política provincial[22].

(por ejemplo, agrícola, industrial), el desarrollo de infraestructuras (por ejemplo, transporte, ocasionalmente energía y comunicaciones), la planificación territorial, y la atracción de inversión extranjera. También suelen asumir poderes en materia de educación, de salud, de cultura, prestación de servicios públicos y otros programas sociales (por ejemplo, la protección contra el desempleo), el medio ambiente (por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos, los bosques, las zonas costeras), la protección civil y otras muchas competencias. El grado y la naturaleza de estos poderes varían enormemente entre países, como también entre regiones de un mismo país, en particular cuando la descentralización ha sido implementada de manera asimétrica.

Es importante identificar estos tres aspectos para tener una comprensión más matizada de la situación de los gobiernos regionales y de sus competencias en los diferentes países. También ayuda a profundizar el análisis de la oposición tradicional entre los Estados unitarios y federales, siempre válida desde la perspectiva constitucional, en función de su grado de descentralización y de autonomía regional. Un análisis más detallado permite comprender que muchos países que han avanzado en su proceso de descentralización no necesariamente han avanzado hacia un modelo federal, sino más bien hacia una regionalización que se apoya en una autonomía regional avanzada[23].

Resulta evidente que, en la actualidad, los Estados federales de jure son los que muestran los niveles más elevados de autonomía regional o sub-nacional como, por ejemplo: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, India, México, Nigeria, Suiza y Estados Unidos. Malasia, en este sentido, constituye una excepción (véase la sección 2.1.3 sobre financiación). En términos de grado de autonomía regional, siguen los países con avanzados procesos de descentralización que han permitido la emergencia de regiones con su propia estructura política organizativa, a veces, a pesar de una larga tradición centralista o unitaria. España e Italia, por ejemplo, se consideran como federaciones de facto, una definición que también podría aplicarse con precaución a Indonesia y Sudáfrica. Estos Estados difieren de los Estados federales en un punto importante: mientras que en estos últimos los territorios componentes de una federación cedieron voluntariamente algunos de sus poderes a un gobierno federal que se crea de común acuerdo, en los Estados «regionales» es el gobierno central el que transfiere facultades y competencias a sus propias subdivisiones territoriales.

En el otro extremo, muchas regiones no se encuentran todavía en condiciones de beneficiarse plenamente de una mayor autonomía. La capacidad limitada de los gobiernos locales se evidencia especialmente en el contexto africano y sobre todo en aquellos territorios más pobres o más alejados de los centros de decisión. A pesar de ello, análisis recientes han destacado que esos obstáculos, lejos de ser insuperables,

CUADRO 2.2 MARRUECOS: UN EJEMPLO DE PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ÁFRICA

Marruecos dio inicio a su política de descentralización en los años setenta. La creación de regiones en 1971 parecía ser coherente con la estrategia y las necesidades de desarrollo del país. Sin embargo, en un primer momento estas unidades territoriales fueron creadas para servir principalmente como instrumentos de control político[25]. Las reformas constitucionales de los años noventa y la entrada en vigor de una ley regional en 1997 permitieron redefinir mejor el proceso de regionalización. Se crearon entonces 16 regiones con poderes y competencias, aunque controladas bajo un gobernador designado por el gobierno central (el *wali*). El principal objetivo de este modelo se ha orientado a superar las divisones tribales, culturales y lingüísticas.

En 2011, el Rey Mohammed VI presentó un nuevo plan para una regionalización avanzada, en el cual incluyó la elección directa de gobernadores regionales, limitar la supervisión y control políticos por parte del gobierno central, aumentar las responsabilidades regionales, como puedan ser la promoción económica, el fomento de la iniciativa privada y una mayor inversión pública en protección del medio ambiente, en gestión de agua y energía, en infraestructuras, salud, educación y transporte.

La región de *Gran Casablanca*, por ejemplo, tiene la responsabilidad directa de fomentar inversiones privadas y de promocinar áreas industriales y comerciales. En 2016, la región de Gran Casablanca y los departamentos cercanos que sumaban un total de 7 millones de habitantes, estaba dotada de un presupuesto regional de unos 306 millones de dirhams marroquíes (aproximadamente unos 28,5 millones de euros), financiados principalmente con impuestos locales (52,5% del total de los ingresos de la región).

El gobierno regional gestiona de manera autónoma sus planes de desarrollo económico, que eventualmente son supervisados por el Consejo Económico, Social y del Medioambiente. Este órgano reserva al gobierno central la última palabra sobre el control de las asignaciones presupuestarias dirigidas a las autoridades locales. Este sistema de control y equilibrios compartidos no es inusual en Marruecos, especialmente tras la última serie de reformas constitucionales de 2011.

La nueva Constitución de Marruecos define ciertos límites al proceso de regionalización. Su Artículo 7, prohíbe la creación de cualquier partido político de carácter étnico, religioso, lingüístico o regional. A pesar de ello, se ha logrado articular un fuerte compromiso entre la dinámica regional y la preservación de la unidad territorial y nacional, una de las piedras angulares de la cultura de Estado de Marruecos.

CUADRO 2.3 LA COMPLEJA VÍA DEL REGIONALISMO EN INDONESIA

Indonesia es un país que cuenta con una enorme diversidad territorial y humana: el Estado está integrado por más de 13.000 islas y por una población formada por centenares de grupos étnicos y lingüísticos diferentes. Tras lograr la independencia, Indonesia optó por desarrollar un Estado unitario con políticas y estrategias fuertemente centralizadoras.

Históricamente, esto ha suscitado tensiones con territorios como Aceh, Papúa o Timor Occidental. Tras la caída del régimen de Suharto en 1998, surgió una fórmula de «descentralización asimétrica» con el objetivo de mantener la unidad del país, estableciendo para ello el compromiso entre la estructura unitaria del Estado y cierto grado de autonomía para sus regiones.

Indonesia adoptó una nueva estructura con 34 provincias, cinco de las cuales disponen de estatutos especiales que contemplan la descentralización política, fiscal y administrativa. Este experimento ha contribuido a crear, hasta el momento, un Estado «cuasi-federal», de facto, y sin comprometer el carácter unitario de las funciones del Estado.

Las cinco provincias que disponen de un reconocimiento especial son un intento de abordar la compleja y polémica realidad política de la Indonesia post-Suharto. Su creación reconoce los desafíos administrativos derivados de sus especificidades políticas y forma parte de una estrategia del gobierno central orientada a controlar las fuerzas centrífugas mediante la descentralización y una autonomía local reforzada.

La Región Especial de Yakarta Capital (DKI Jakarta) responde a las condiciones específicas de la principal área metropolitana de Indonesia. La Región Especial de Yogyakarta, por su parte, reconoce el estatus administrativo del Sultanato Yogyakarta. La región de Aceh y las dos provincias de Papúa (Papúa y Papúa Occidental) representan regiones con características históricas propias y con marcadas diferencias etnoculturales.

En el caso concreto de Papúa, el gobierno central ha promovido su mayor autonomía con el objetivo de impulsar y preservar la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental de una región, con la mayor biodiversad del planeta y que constituye el hogar de numerosas etnias indígenas[26].

podrían ser afrontados con iniciativas y prácticas orientadas al desarrollo de capacidades[24].

Los diferentes de matices de la autonomía regional pueden ser representados en un «mapa global». El federalismo y el regionalismo tienen una cierta tradición en el continente americano, con la excepción de ciertas partes de América Central[27]. Europa presenta una gran diversidad de modelos regionales, impulsados en gran medida por la expansión de la UE. Incluye en la actualidad Estados federales, cuasi federales, unitarios con procesos de regionalización avanzados e incluso Estados con una descentralización muy limitada[28]. La situación en Asia y el Pacífico ha cambiado notablemente, en gran parte debido a los avances de los procesos en China e Indonesia[29]. En África, Eurasia y la región de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA) los procesos de regionalización son por lo general más incipientes, a excepción de países como Nigeria, Rusia, Sudáfrica y más recientemente Marruecos[30].

Los avances de la autonomía regional en estas últimas cuatro décadas han sido considerables, aunque aún persiste en muchos casos una brecha entre el marco jurídico-constitucional y la realidad. En la Federación de Rusia, aunque es federal en su forma, la autonomía regional es limitada. Por el contrario, Francia, tradicionalmente considerado como un país centralizado, ha fortalecido la autonomía de sus regiones, aunque la ausencia de la mención de las regiones en la constitución permite al gobierno central rediseñar profundamente el mapa regional del país (este punto será examinado más en detalle en la sección 3.2).

Finalmente, más allá de ciertos rasgos comunes que puedan ser compartidos por algunas zonas geográficas o por ciertas tradiciones políticas, **el federalismo y la regionalización se caracterizan por su gran diversidad y complejidad en todo el mundo**.

Otros ejemplos pueden arrojar más luz sobre esta diversidad. Por ejemplo, el sistema provincial de Sudáfrica –diseñado originalmente para superar las divisiones étnicas del país– se ha consolidado como un nivel institucional que garantiza la estabilidad de la estructura multiétnica del Estado. Cada provincia dispone de una legislatura provincial unicameral y de un poder ejecutivo, electos por sufragio universal cada cinco años. Cada provincia sigue su propia dinámica política y representa los intereses de los actores territoriales que de otra manera se verían marginados en la política nacional. Las provincias pueden adoptar su propia constitución, aunque esta facultad esta reglamentada por la constitución nacional. Tampoco disponen de su propio sistema judicial y las responsabilidades de sus gobiernos son limitadas, mientras que ciertas competencias (como la agricultura, la educación, la salud y la vivienda pública) son compartidas con el gobierno nacional. Los recursos son distribuidos entre los tres niveles de gobierno (central, provincial y local) tras negociaciones tripartitas que suelen crear ciertos márgenes de incertidumbre en cuanto a las asignaciones que finalmente serán distribuidas a cada nivel[31]. Los cuadros 2.1 a 2.5 muestran más ejemplos.

CUADRO 2.4 ALEMANIA, MODELO DE FEDERALISMO EUROPEO

El Estado federal (*Bund*) alemán constituye un buen ejemplo de la organización federal del Estado en Europa. La Constitución alemana o Ley Fundamental (*Grundgesetz*, artículos del 70 al 75) define de manera clara cuál es la distribución de poderes y competencias entre el gobierno federal (*Bundesregierung*) y los 16 Länder, o unidades federadas del Bund.

Estos principios son muy simples. La ley federal prevalece sobre la ley de los *Länder*. La Constitución declara de manera explícita cuáles son las competencias del gobierno federal, dejando a los *Länder* el resto de marcos legislativos.

Sólo la ley federal puede delegar competencias a los *Länder* en aquellas áreas reconocidas por la constitución y que puedan ser atribuidas a los gobiernos federales. El Artículo 72, en particular, aborda la cuestión de las competencias compartidas entre los gobiernos central y federados, y como principio general, los Länder sólo podrían legislar sobre competencias compartidas cuando el gobierno federal no lo hubiera hecho previamente.

Desde 1992, a raíz del creciente protagonismo de los *Länder* como unidades gubernamentales dentro de la arquitectura de la UE, el Artículo 23 del *Grundgesetz* les ha autorizado a participar en el proceso legislativo de la UE. Un proceso en el que suelen ser tratados asuntos que son de competencia exclusiva o compartida de la UE y, que se ha extendido de manera exclusiva a los *Länder* gracias a un acuerdo constitucional.

Estas competencias han contribuido a abrir nuevas vías para una participación proactiva de las regiones en el proceso legislativo de la UE. En aquellos ámbitos en los que las regiones asumen competencias exclusivas, un representante de un Land puede llegar a convertirse en el único representante de Alemania (y de toda la federación) en el Consejo de la UE. En este sentido, la relevancia de los *Länder* alemanes es tan importante que incluso la Cámara Regional, el Bundesrat, tiene poder de veto sobre la adhesión de nuevos Estados a la UE y sobre cualquier modificación de los Tratados de la UE.

Por último, los *Länder* también disfrutan de un nivel de autonomía fiscal relativamente elevado. Como es común en muchos Estados federales, los *Länder* suelen obtener más beneficios de los ingresos fiscales compartidos con el gobierno federal que de sus propios impuestos. En el caso de Alemania, los gobiernos federal y regional comparten sus prinncipales fuentes de ingresos –impuestos sobre el valor añadido y sobre la renta de las personas físicas– de una manera bastante equitativa.

Algunos indicadores financieros anuales, como el PIB per cápita y los gastos presupuestarios, continúan evidenciando importantes brechas estructurales entre los *Länder*. Las diferencias relacionadas con la demografía son todavía más visibles cuando se comparan las tres ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo con los otros *Länder*. En 2011, por ejemplo, Bremen, un Land de unos 660.000 habitantes, tuvo el segundo presupuesto público más pequeño (5.300 millones de euros) pero el segundo ingreso per cápita (algo más de 47.600 euros per cápita).

Las diferencias y desigualdades regionales relacionadas con la disponibilidad de recursos son todavía más evidentes cuando se comparan los *Länder* que formaban parte de la República Democrática Alemana (RDA) con los que integraban Alemania Occidental.

Los cinco *Länder* de la antigua RDA, por ejemplo, tienen los PIB per cápita más bajos de la federación. Para reducir esta brecha, la federación alemana ha establecido un mecanismo complejo, pero eficaz, de compensación financiera tanto vertical como horizontal para aquellos *Länder* menos competitivos.

Los *Länder* más ricos transfieren recursos a los más pobres hasta que éstos últimos puedan alcanzar el 95% del promedio nacional de ingresos. El gobierno federal también proporciona subsidios adicionales con el objetivo de que estos *Länder* puedan alcanzar el 99,5% del promedio nacional.

Desde 2014, los *Länder* de Baviera, Baden-Württemberg y Hessen (los tres más ricos sin contar a las ciudades-Estado de la federación) han sido los únicos donantes netos de este mecanismo. Cada año, el sistema de subvenciones verticales y horizontales hace circular aproximadamente unos 20.000 millones de euros entre los distintos presupuestos de las regiones[32].

Es decir que, en casi todas las regiones del mundo se ha concedido a las autoridades sub-nacionales distintos grados de autonomía, dotándolas con poderes y responsabilidades para asegurar el desarrollo socioeconómico y el bienestar del conjunto del territorio. Este escenario ha impulsado un cambio de paradigmas en las políticas de desarrollo, aumentando el margen de maniobras de las autoridades sub-nacionales para diseñar e implementar estrategias de desarrollo territoriales.

2.1.3 Las capacidades financieras de los gobiernos de nivel intermedio del mundo

Como se ha mencionado anteriormente, a menudo la transferencia de competencias y de poderes no es suficiente para que los gobiernos de niveles intermedios alcancen su plena autonomía. Incluso en los Estados federales, donde los gobiernos federados están reconocidos en la constitución, el margen de maniobra de los gobiernos regionales puede verse obstaculizado por la falta de recursos financieros suficientes y claramente asignados. En este sentido la distribución de los recursos financieros suele ser muy diversa entre países, con independencia de si éstos son federales o unitarios, y permite valorar la predisposición de los gobiernos centrales a aceptar el principio de descentralización, compartiendo competencias con niveles de gobierno sub-nacionales.

De la muestra de 93 países estudiados en el Observatorio Global de las Finanzas Locales se pueden extraer varias conclusiones[33]. La más evidente muestra una clara división entre los Estados federales y unitarios en términos de autonomía fiscal y de relevancia financiera de los gobiernos subnacionales. En 2013, los gobiernos subnacionales federados recaudaron, en término medio, el 49,8% de los ingresos públicos (16,9% del PIB) y representaban el 47,7% del gasto público (17,6% del PIB). En los países unitarios, estas cifras descienden hasta el 19,6% (7,1% del PIB) y 18,6% (7,3% del PIB) respectivamente.

En la tabla 2.1 queda reflejada la elevada participación en los ingresos y gastos públicos de los gobiernos sub-nacionales en los países federales y cuasi federales. En la mayoría de estos países, los ingresos públicos sub-nacionales oscilaban entre el 30% (por ejemplo,

Tabla 2.1 **Países federales: ingresos y egresos de los gobiernos sub-nacionales sobre el total de ingresos y egresos del gobierno central y sobre el PIB, 2013**

Fuente: CGLU-OCDE, Observatorio Global de Finanzas Locales.

PAÍSES FEDERALES	Ingresos		Egresos	
	%Total ingresos públicos	% PIB	%Total gasto público	% PIB
Canadá	74,4	28,3	76,5	31,1
India	64,5	13,0	53,9	14,8
Suiza	60,2	20,2	61,0	20,5
Rusia	57,0	24,6	58,4	24,7
Brasil	56,4	22,0	53,3	22,7
Argentina	55,0	11,9	50,7	12,1
España	54,0	20,3	48,0	21,2
Estados Unidos	51,8	17,2	48,1	18,6
México	51,3	12,6	50,6	12,4
Alemania	46,2	20,6	46,2	20,5
Australia	45,1	15,3	46,4	16,9
Bélgica	43,8	22,6	42,3	23,0
Nigeria	40,0	4,9	38,1	5,3
Austria	35,1	17,4	34,6	17,6
Malasia	12,6	3,4	7,3	3,0
Media de países federales	**49,8**	**16,9**	**47,7**	**17,6**
Media de países unitarios	**19,6**	**7,1**	**18,6**	**7,3**
Países de la OCDE (35 países)	33,3	13,7	31,7	13,8
Países de bajos ingresos (11 países)	7,9	1,6	6,96	1,64
Países de ingresos medios y bajos (20 países)	20,64	6,31	18,87	6,46

Austria, 35,1%) y casi el 65% (por ejemplo, India, 64,5%) del total de los ingresos públicos del país. La proporción del gasto público osciló entre el 35% (Austria, 34,6%) y poco más del 60% (Suiza, 61%) del total del gasto público nacional. Dentro de este grupo, se destacan dos casos extremos. En un extremo, los gobiernos sub-nacionales de Canadá cuyos ingresos representan el 74,4% de los ingresos públicos nacionales (y un 76,5% del gasto público). En el otro extremo, Malasia, donde los gobiernos sub-nacionales representan apenas el 12,6% de los ingresos públicos nacionales y un escaso 7,3% del total del gasto público. Las bajas cifras de Malasia no guardan relación con otros Estados con una población similar por lo que la explicación remite, en parte, a un proceso de descentralización limitado y fragmentado, y a la imporancia de su administración pública central.

Esta muestra revela también una diferencia notable entre la OCDE y otros países. En término medio, los gobiernos sub-nacionales de los países de la OCDE (incluidos los Estados federados en países federales) fueron responsables del 31,7% del gasto público (equivalente al 13,8% del PIB). Esta relación cae al 7% en los países de bajos ingresos, en su mayoría africanos (equivalente al 1,64% del PIB). Los gobiernos sub-nacionales de los países de la OCDE asumieron el 33,3% de los ingresos públicos totales (un promedio del 13,7% del PIB), en comparación con el 7,9% de los países de bajos ingresos (1,6% del PIB).

La relación entre la riqueza nacional, el desarrollo y la participación de los gobiernos sub-nacionales en las finanzas públicas no puede ser generalizada. Dentro del grupo de países de la OCDE, la inversión pública sub-nacional osciló entre el 5,9% en Grecia o el 9,8% en Irlanda y el 50% en Suecia, Japón y Corea. Esta diversidad se repite en los países con menores ingresos.

Tanzania –que ha implementado un ambicioso plan de reformas descentralizadoras– devolvió el 21,8% de los ingresos públicos a sus gobiernos sub-nacionales. Otros países como Uganda (14,6% del gasto público y 18,2% de ingresos) y Malí (11,7% y 14%) le siguen muy cerca. Mientras tanto los gobiernos locales de Benín, Burkina Faso, Chad, Guinea, Malawi, Níger y Togo reciben menos del 5% del gasto público y del 6% de los ingresos, y en algunos casos, incluso, ni siquiera logran alcanzar niveles del 1% del PIB.

Si bien en muchos países (especialmente en América Latina y Asia) se han registrado avances en la descentralización de responsabilidades e ingresos, las variaciones en los datos demuestran una vez más la importancia del contexto y de las especificidades nacionales.

Sin embargo, los indicadores sobre el gasto deberían ser analizados con cuidado, ya que tienden a sobrestimar el nivel de descentralización real de los países. De hecho, en muchos países en desarrollo la elevada proporción de los gastos tiende a «ocultar» el control real ejercido por los gobiernos centrales. En muchos casos, las finanzas sub-nacionales continúan dependiendo de directrices de gasto nacional, de obligado cumplimiento, que limitan la autonomía de los gobiernos locales y regionales. De manera similar, en muchos países que todavía se encuentran en las primeras etapas de desarrollo de la descentralización, la asignación de responsabilidades a los niveles sub-nacionales puede variar de un año a otro de acuerdo, siguiendo los cambios de las prioridades nacionales.

La transferencia de competencias y de poderes no es suficiente para que los gobiernos de niveles intermedios alcancen su plena autonomía

Tabla 2.2 **Ingresos y egresos de los gobiernos sub-nacionales sobre el total de ingresos y egresos del gobierno central y sobre el PIB, 2013 –Por regiones**

Fuente: CGLU-OCDE, Observatorio Global de Finanzas Locales.

POR REGIONES (Número de países, entre paréntesis)	Ingresos		Egresos	
	% Total ingresos públicos	% PIB	% Total gasto público	% PIB
África (19)	12,9	3,25	12,1	3,51
Asia-Pacífico (13)	35,0	10,4	30,0	11,00
Eurasia (7)	25,5	8,16	27,4	8,18
Europa (35)	27,7	12,0	26,0	12,00
ALC (14)	21,2	5,8	21,4	6,20
MEWA (3)	9,8	3,17	8,7	3,10
América del Norte (2)	63,1	22,7	62,3	24,90

En cuanto a fuentes de ingresos y autonomía, en 2013 las subvenciones o subsidios constituyeron más de la mitad de los ingresos sub-nacionales (53,6%), incluidos aquellos asignados a gastos corrientes. Los ingresos tributarios representaron sólo el 29,8%, seguido por otros ingresos como los aranceles a los servicios públicos locales, las licencias y otras tasas similares (14,7%). Estas cifras revelan la fuerte dependencia de los ingresos de los gobiernos sub-nacionales hacia las transferencias de los otros niveles de gobierno.

La ausencia de marcos legales adecuados, impide en muchas ocasiones una verdadera autonomía sub-nacional en la gestión de las bases y tasas de imposición. Por otra parte, durante muchas décadas algunos países han carecido en este nivel intermedio de la capacidad humana y técnica necesaria para garantizar una óptima gestión de los impuestos y de otras fuentes de ingresos similares.

La dinámica de la descentralización es raramente lineal y a veces limita la aplicación de la autonomía regional efectiva

La participación de los gobiernos sub-nacionales en la inversión pública suele ser mayor en los Estados federales. En la muestra del Observatorio Mundial de las Finanzas Locales analizada anteriormente, la inversión sub-nacional representa el 60,3% de toda la inversión pública llevada a cabo en todos los países federales, mientras que los gobiernos sub-nacionales representan el 39,5% de toda la inversión pública en el conjunto de la muestra (pero el 53,2% en los países de la OCDE –a pesar, incluso, del descenso sostenido de la recaudación impositiva en los Estados más afectados por la reciente crisis financiera).

Respecto a otros indicadores económicos básicos, en 2013 las inversiones de los gobiernos sub-nacionales representaron en conjunto el 1,4% del PIB total de todos los países, una proporción todavía mayor en países de la OCDE como Corea (3,1%), Japón (2,9%), y Canadá (3,4%), como también en determinadas economías emergentes como Perú y Tailandia.

2.1.4 El «regionalismo político» entre las conferencias Hábitat II y Hábitat III

¿Cómo ha avanzado el regionalismo político en los 20 años que han transcurrido entre Hábitat II y Hábitat III? La respuesta es problemática. Por un lado, las regiones han demostrado su papel y relevancia como unidades administrativas y actores del desarrollo. Pero, ¿hasta qué punto esto ha trascendido al plano político e institucional? El tema es objeto de debate.

De las lecturas previas se pueden extraer algunas conclusiones que pueden servir para acciones y agendas futuras. En primer lugar, no se aprecia claramente una correlación directa entre el incremento del papel de las regiones como unidades administrativas responsables de la gestión del territorio y el fortalecimiento de su papel institucional, y como actor político dentro de la escena política nacional. El enfoque «funcionalista» daba por supuesto que las dinámicas económicas y territoriales tendrían un efecto, más o menos directo, sobre la política nacional o supranacional, creando un nuevo espacio para las iniciativas políticas de las regiones, generando una redefinición de la distribución de competencias y de las modalidades de gobernanza[34]. Sin embargo, esto no se ha verificado completamente.

Se puede citar como ejemplo el último rediseño del mapa regional de Francia, el cual parece reafirmar este análisis. La reducción del número de regiones metropolitanas en Francia de 22 a 13 (incluida Córcega) se podría justificar de un punto de vista puramente funcional y productivo –con el fin de mejorar la prestación de servicios, realizar economías de escala, optimizar la planificación territorial y favorecer la innovación y la competitividad. Pero la forma totalmente centralizada en que se ejecutó este proceso y sus resultados son muy cuestionados.

Por ejemplo, regiones históricas como Alsacia, Lorena o Aquitania han sido fusionadas con otras regiones. La denominación de las nuevas regiones fusionadas –como también la definición de sus capitales y la sede de sus instituciones– ha reavivado viejos debates y confrontaciones. Esta reforma ha debilitado los vínculos políticos, culturales y las identidades que unían anteriormente a los municipios, a su población y a las regiones dentro de unidades político-administrativas con una historia, una geografía y una cultura compartida.

La segunda conclusión que puede ser extraída se refiere al papel del Estado como principal unidad política. La emergencia de otros niveles de gobierno, como puedan ser las regiones, no implica necesariamente una pérdida de poder del gobierno central, del mismo modo que el ascenso de las ciudades y regiones, tampoco conlleva la correspondiente desaparición del Estado-nación.

Pero al mismo tiempo, los Estados deben tomar conciencia del impacto que tiene su incontestable supremacía jurídica sobre la capacidad de las regiones para cumplir y hacer cumplir sus obligaciones, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, los gobiernos nacionales son responsables de desarrollar estrategias más colaborativas, reforzar la claridad y seguridad jurídica, y promover instituciones y recursos regionales más fuertes, con el objetivo de ayudar a impulsar el papel y la presencia de las regiones.

La tercera conclusión que se desprende de este análisis es que, si bien la regionalización ha progresado de manera significativa, las condiciones de su implementación no han permitido potenciar las capacidades de las autoridades regionales para cumplir con sus

obligaciones. Esto es particularmente evidente cuando se analiza su acceso a los poderes y recursos financieros.

Los procesos de descentralización no han sido lineales, y en algunos casos han limitado el desarrollo de una autonomía regional real y efectiva. Los factores institucionales de cada país suelen determinar la trayectoria ideal que ha de seguir cada proceso de descentralización, y en este sentido, el regionalismo político no ha logrado formular una agenda universal que vaya más allá de las particularidades de los contextos nacionales. En consecuencia, el regionalismo y la descentralización son principalmente tributarios de las realidades nacionales.

El grado de empoderamiento de los gobiernos regionales varía enormemente entre países, e incluso dentro de los países. **Un marco jurídico e institucional adecuado, en el cual los gobiernos regionales y locales puedan cumplir con sus responsabilidades, innovar y movilizar mejor sus recursos, resulta del todo imprescindible para que los procesos de desarrollo a escala nacional puedan beneficiarse del potencial local**. La construcción de marcos legales e institucionales apropiados requiere una comprensión adecuada de la distribución de responsabilidades y de poderes entre los diferentes niveles de gobierno (y de cómo colaborar). Pero también necesita de un marco de **descentralización efectivo de la financiación y de los mecanismos de compensación o nivelación adecuados para reducir las brechas entre las regiones**.

Cabe subrayar que el objetivo del regionalismo político no es incrementar la transferencia de funciones y recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales, sino más

CUADRO 2.5 EL REGIONALISMO, VECTOR DE CAMBIO DE LA CULTURA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

El reconocimiento a la gran diversidad interna de los Estados ha derivado en un cambio cultural significativo. Un estudio de 2009 conceptualiza este cambio en seis dimensiones específicas[35].

a) **De la centralización a la descentralización:** el modelo de gobernanza ha evolucionado desde un sistema de intervención centralizada, especialmente en las actividades económicas, al impulso de medidas descentralizadoras dirigidas a reducir el peso de las instituciones centrales y a lograr un buen gobierno.

b) **De la simetría territorial a la asimetría y la diversidad:** para superar problemas en la administración de ciertos territorios (por ejemplo, territorios o departamentos de ultramar) o reconocer determinados particularismos (históricos o culturales), muchos Estados han aceptado allanar el camino a diferentes modelos de desarrollo que reconozcan la diversidad cultural y de contextos locales.

c) **De la «regionalización» al «regionalismo»:** mientras que la primera implica un enfoque de planificación centralizada descendente (*top-down*), controlada por el Estado, la segunda promueve un modelo ascendente (*bottom-up*) que busca lograr un mayor empoderamiento regional a través de conceptos como el desarrollo territorial, la innovación regional o las «regiones de aprendizaje».

d) **La gobernanza multinivel:** este concepto, desarrollado con mayor detalle en las siguientes secciones, se fundamenta en la idea de que las competencias y responsabilidades del gobierno no pueden ser asignadas de manera vertical y rígida, y de que se requiere compartir información y promover una colaboración activa entre los diferentes niveles de gobierno. Cada nivel debe poder gestionar, pública y transparentemente, las relaciones horizontales con los actores territoriales.

e) **Del modelo «autoridad-agente ejecutor» a un modelo no jerárquico que deje un margen de autonomía a la «elección»:** la gobernanza multinivel implica un cambio en la manera de actuar de un modelo en el cual los territorios aplican de manera mecánica las decisiones ordenadas por el gobierno central, hacia un modelo en el cual las autoridades regionales, con capacidad de decisión política, pueden producir y tomar decisiones más adaptadas a sus realidades, incluso en lo que se refiere a su propio diseño institucional. Además, este sistema tiende a establecer relaciones más estratégicas que jerárquicas entre las regiones y los actores locales.

f) **De la centralización a la descentralización de la financiación:** los Estados están abandonando progresivamente la lógica puramente extractiva y redistributiva –tradicionalmente justificada en términos de equidad nacional– en favor de otorgar más recursos a las autoridades regionales (fondos, servicios y una mayor capacidad financiera). Se espera que este cambio estimule la competitividad e impulse la capacidad de las regiones para mejorar su rendimiento económico, contribuyendo de manera proactiva al progreso del conjunto del país.

bien **hacer evolucionar el papel del Estado a través de una relación más rica y diversificada con sus regiones y territorios**, impulsando un cambio estructural en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Es necesario avanzar hacia una mayor coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobernanza para garantizar que los procesos de descentralización sean lo más eficientes posibles, es decir, que las responsabilidades y los mandatos que hayan sido transferidos a los gobiernos sub-nacionales se ajusten a los recursos y competencias asumidas, y que las políticas de descentralización movilicen las capacidades de todos los actores de cada uno de los niveles territoriales del país[36].

CUADRO 2.6 LAS REGIONES Y EL DESARROLLO DE UN MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL (GM) EN EUROPA

El Comité de las Regiones (CDR), que representa a todos los gobiernos regionales y locales de la UE, ha contribuido a profundizar la reflexión sobre la gobernanza multinivel (GM).

En 2009, el CDR publicó un Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel dónde la definía como «la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. Esta acción induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se apoya en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos actores implicados»[37].

La idea es sencilla. Para que las políticas públicas logren los resultados esperados, todos los niveles de gobierno interesados deben estar implicados en las fases de diseño, implementación y seguimiento. Además, el trabajo del CDR sobre la GM no se limita al Libro Blanco.

Durante los tres años siguientes al lanzamiento del Libro Blanco (2011-2013), el CDR publicó anualmente un «Tablero de notación de la gobernanza multinivel» (en inglés *Multilevel Governance Scoreboard*), una herramienta para medir los indicadores de la «calidad» de la GM aplicada a diversas políticas europeas.

Por último, en abril de 2014, el CDR adoptó la «Carta para la gobernanza multinivel en Europa», en la que se exponen algunos principios de lo que debería ser la GM: un proceso de toma de decisión transparente e inclusivo; una participación y cooperación que incluya a todos los actores públicos y privados interesados; el refuerzo de la eficacia y de la coherencia de las políticas públicas; el fomento a las sinergias presupuestarias entre los diferentes niveles de gobierno; el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; y la defensa de los derechos humanos en todos los niveles de gobernanza[38].

2.2 COORDINACIÓN TERRITORIAL Y EFICACIA: LA GOBERNANZA MULTINIVEL

Un marco de gobernanza multinivel (GM) bien diseñado resulta imprescindible para garantizar que los procesos de descentralización contribuyan a mejorar las políticas de desarrollo, minimicen las ineficiencias, la desigualdad y los riesgos institucionales que se pudieran derivar de la distribución de poderes y recursos entre los gobiernos nacionales, regionales y locales.

La gobernanza multinivel exige, sobre todo, un cambio de paradigma en la relación existente entre los diferentes niveles de gobierno. Tras varias décadas de reformas de descentralización, a menudo parciales, no se ha alcanzado un modelo óptimo de descentralización. La división de competencias y su aplicación suelen depender de las condiciones específicas de cada país. Al mismo tiempo, se evidencia que en contextos descentralizados el solapamiento de políticas suele ser inevitable: la formulación de políticas no permite una separación total entre responsabilidades y resultados, y los diferentes niveles de gobierno suelen ser cada vez más interdependientes. Por lo tanto, la gestión pública en estos contextos requiere la adopción de una GM que fortalezca los mecanismos de coordinación necesarios, por ejemplo, para regular la división de responsabilidades y compensar las asimetrías entre las diferentes instituciones que dificultan la implementación de políticas públicas efectivas.

En este sentido, la GM se ha definido como un «sistema de toma de decisiones para definir e implementar políticas públicas generadas de forma colaborativa entre diferentes niveles de gobierno –nacional, federal, regional o local– (dimensión vertical), o dentro del mismo nivel, –por ejemplo, entre ministerios o entre gobiernos locales– (dimensión horizontal) o ambos. Para ser eficaz, **la GM debería apoyarse en el principio de subsidiariedad, en el respeto de la autonomía local y establecer mecanismos de confianza y diálogo estructurado»**[39].

La GM implica un compromiso y una influencia mutua –sin que un nivel de actividad sea superior al otro– y, por lo tanto, una dependencia entre instituciones a medida que el proceso de elaboración de las políticas asocia a diferentes niveles[40]. En Europa –quizás el «laboratorio» más sofisticado de GM hasta la fecha– la GM no se ha limitado únicamente a las instituciones públicas, sino que también ha involucrado a actores del sector privado y de la sociedad civil en diversas fases del proceso de toma de decisiones.

La siguiente subsección utiliza la GM como marco para analizar como mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Este apartado examina el desarrollo del concepto de la GM y su posterior asimilación como instrumento normativo a través de ejemplos concretos entre los diferentes niveles de gobierno (dimensión vertical) como también dentro de cada uno de ellos (dimensión horizontal).

2.2.1 Prácticas de gobernanza multinivel

Desde el año 2000, numerosas instituciones internacionales en diferentes regiones del mundo han tratado de clarificar el concepto de GM con el fin de mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la eficiencia de las políticas. La OCDE, por ejemplo, ha identificado las principales dificultades que han aparecido en los intentos por implementar la GM en diferentes contextos políticos[41].

Diferentes países han estado elaborando y utilizando una serie de mecanismos para mejorar la coherencia de los procesos de concertación multinivel para la definición de políticas y reducir las brechas institucionales. Estos mecanismos pueden ser tanto «vinculantes», por ejemplo, mecanismos legales, como «flexibles» o informales. Aunque la participación formal y regular de los gobiernos sub-nacionales en la formulación de políticas pueda llevar tiempo, a largo plazo los beneficios seguramente superarán los costes. Este capítulo analiza ejemplos de experiencias y mecanismos de GM que abordan de manera directa determinadas brechas (en la definición de políticas y de objetivos, en la planificación y la programación, en la financiación, en las capacidades de la administración, en la información y en la rendición de cuentas) con el objetivo de ayudar a configurar una agenda de descentralización inclusiva y participativa.

Uno de los principales **desafíos políticos** que han afrontado los procesos de regionalización y descentralización ha sido la débil coordinación vertical entre instituciones y gobiernos a la hora de implementar, en cascada, ciertas decisiones políticas. En este sentido, el nuevo enfoque territorial cuestiona las formas en cómo son concebidas estas políticas.

La coordinación horizontal tanto a nivel nacional (por ejemplo, entre ministerios y organismos del gobierno central) como regional y local es indispensable, tal y como lo demuestran algunas de las formas más comunes de coordinación transversal que se han desarrollado en las últimas décadas (véase el cuadro 2.7). Se pueden mencionar como ejemplos: las comisiones y comités interministeriales (por ejemplo, en Dinamarca, Corea y Noruega); la reforma de funciones y competencias ministeriales para reforzar la coordinación de las políticas sub-nacionales; la promoción de la planificación estratégica regional más coherente con hojas de ruta y programas a largo plazo; la creación de ministerios regionales ad hoc o de organismos nacionales dedicados a asegurar la coherencia entre los planes de desarrollo nacionales y regionales. **La planificación compartida, el diálogo, la concertación y la responsabilidad financiera compartida parecen ser conceptos de gran relevancia para el futuro de una cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional-local)**.

La GM también puede contribuir a **superar las divergencias frecuentes entre los «objetivos»** perseguidos los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, el deseo de una

CUADRO 2.7 MARCOS INSTITUCIONALIZADOS DE DIÁLOGO MULTINIVEL[42]

La necesidad de mejorar la política regional y su planificación, o de responder a decisiones políticas nacionales o a reformas legislativas, ha llevado a la creación de comités y grupos de trabajo bajo la supervisión de los gobiernos y de los ministerios competentes para mejorar la coordinación. A modo de ejemplos, cabe citar en **Australia** el *Council of Australian Governments* (COAG), en **Alemania** la Conferencia Permanente de Ministros Federales y Estatales responsables de la Ordenación del Territorio como también la reciente la Comisión Conjunta para el Mejoramiento de la Estructura Económica Regional (GRW), y en **España** la Conferencia Regional de Presidentes de Comunidades Autónomas. En Australia, por ejemplo, desde 1992 el COAG es la principal plataforma de coordinación de los gobiernos locales para desarrollar políticas inter-jurisdiccionales y transversales.

El COAG ha cooperado activamente con los ministros nacionales para facilitar la consulta sobre los intereses regionales tanto en los procesos de implementación de las reformas políticas como de resolución de las cuestiones transversales o interregionales. En **Canadá**, las agencias federales de desarrollo regional (en inglés *federal regional development agencies*) forman parte de un programa pluripartidista que involucra a agencias federales, provinciales y locales con el objetivo de mejorar la implementación de programas federales. En **Chile**, por ejemplo, las transferencias de competencias son negociadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, tras consultar a la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y a la Asociación de Municipios de Chile. En **Ghana**, el gobierno central ha definido un marco legal nacional con el objetivo de apoyar y supervisar iniciativas locales a través de un Comité Directivo Nacional que incluye a representantes del gobierno, empresarios y consultores de recursos humanos y de desarrollo territorial. Este acuerdo multinivel proporciona el apoyo técnico necesario sin comprometer por ello la identificación del nivel local con estas iniciativas[43].

cooperación sin fisuras, a menudo suele entrar en conflicto con la realidad política. Las divisiones partidistas, por ejemplo, pueden exacerbar el conflicto entre las agendas políticas. La distribución de responsabilidades en los sistemas de GM puede favorecer la participación y formas contractuales que incentiven la cooperación entre actores en favor de intereses comunes. En **Europa**, en general, el diseño de las políticas territoriales, regionales y de cohesión de la UE ha favorecido los acuerdos contractuales y estrategias de «especialización inteligente» que, en la actualidad, constituyen un requisito previo para que una región pueda acceder a los fondos estructurales europeos reservados para la innovación (véase la sección 3.2)[44].

En este sentido pueden ser destacados varios ejemplos. En **Francia**, el Contrato de Planificación Región-Estado (*Contrat de Plan Etat-Régions*) es un instrumento clave de la política regional francesa[45]. **Italia**, una de las economías de Europa con mayor tradición en el desarrollo de contratos regionales, ha contribuido a simplificar la burocracia estatal al mismo tiempo que ha implicado a sus regiones en un proceso de toma de decisiones más ágil (un requisito de la constitución de 1946 que únicamente pudo ser aplicado en 1970). Inspirados en estas experiencias, otros países han llevado a la práctica diferentes modalidades de «contrato» multinivel (véase el cuadro 2.8 sobre la experiencia de Colombia).

La planificación y la programación también pueden ser instrumentos útiles para mejorar la coordinación regional. En muchos países, la planificación del desarrollo nacional ha evolucionado de manera gradual hacia un planteamiento más regionalizado (véase la sección 3.2) que integra las dimensiones económicas y espaciales, como por ejemplo, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de la UE, la Estrategia Espacial Nacional de **Japón** o el Plan Territorial Nacional Integral de **Corea del Sur**[47].

La brecha fiscal –es decir, la brecha entre los recursos disponibles por los gobiernos locales y el coste de cumplir con las funciones y responsabilidades que les han sido transferidas– continúa siendo un desafío decisivo para la GM. Al mismo tiempo, indicadores compartidos de seguimiento de la financiación, de ejecución de presupuestos y de rendimiento y de eficiencia en la gestión pueden ser instrumentos útiles para los sistemas de GM, dado que permiten mejorar el seguimiento y la transparencia, favorecer sinergias financieras y dar voz a los gobiernos locales en la formulación de políticas integradas.

La desigualdad en el acceso a los recursos entre los diferentes niveles de gobierno no se limita a la cuestión financiera. Muchos gobiernos intermedios experimentan **diferencias significativas respecto a los gobiernos nacionales en la disponibilidad de recursos administrativos y humanos**. El fortalecimiento de las capacidades profesionales a nivel sub-nacional resulta fundamental para garantizar la gestión, monitoreo, evaluación y ajuste estratégico de los recursos. Igualmente, la rendición de cuentas es crucial para garantizar el éxito y viabilidad de los planes de formulación de políticas compartidas de GM.

Cuando mayor sea la complejidad en el reparto de competencias, objetivos y recursos ente diferentes niveles de gobierno sub-nacionales, mayores serán los retos en materia de transparencia. En efecto, es difícil garantizar la transparencia cuando falta información, generando asimetrías importantes entre los diferentes niveles de gobierno en el diseño, implementación y prestación de políticas públicas. La información es una de las armas políticas más importantes ya que permite ganar poder de negociación respecto a otros actores e instituciones. Pero el acceso a la misma puede ser

CUADRO 2.8 INTEGRACIÓN MULTINIVEL A TRAVÉS DE LOS *CONTRATO-PLAN* EN LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS[46]

Colombia creó el *Contrato-Plan* en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con el objetivo de promover la planificación estratégica y favorecer el desarrollo regional de manera compartida entre las autoridades regionales y nacionales. Desde 2012, el gobierno ha invertido en estos planes aproximadamente unos 7 mil millones de dólares, abarcando en la actualidad a siete departamentos. Los Contratos-Planes fomentan la participación de los gobiernos regionales institucionalmente más activos y conscientes y deberían incluir también a las comunidades y a las unidades territoriales con menor capacidad institucional, como también aquella parte de la ciudadanía con un acceso limitado a los principales servicios y oportunidades.

El *Contrato-Plan* en Boyacá es un buen ejemplo: aprobado en noviembre de 2012 por un periodo inicial de cinco años (posteriormente aumentado a siete) gestiona un presupuesto de 344 millones de dólares (68% procedente del gobierno central y el 32% de los presupuestos locales), y entre sus principales objetivos se han de destacar: la mejora de la conectividad; el desarrollo turístico; la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación; el apoyo a la planificación y a la gestión del suelo; y la modernización del registro catastral. En 2016 habían sido ejecutadas aproximadamente las tres cuartas partes de la hoja de ruta del plan, implicando a 117 municipios en 35 proyectos, en ocho sectores diferentes. Las principales inversiones fueron dirigidas a la movilidad (carreteras), agricultura, turismo y tecnologías (un centro regional de capacitación y de apoyo a la minería).

dificil por la existencia de obstáculos legales o institucionales que impiden el flujo vertical y transparente de información entre los actores implicados.

En Suecia, el proyecto *Open Comparison* tiene como objetivo incrementar la transparencia en la gestión de los costes de los servicios públicos locales[48]. En Chile, el Sistema Nacional de Información Municipal proporciona una fuente de información exhaustiva sobre la gestión de los 345 municipios del país e incluye datos sobre los presupuestos, los recursos humanos y los servicios que han sido transferidos a las administraciones municipales[49]. En Noruega, el sistema KOSTRA de información estatal sobre entidades municipales permite el acceso público a los datos generados entre los gobiernos sub-nacionales, el gobierno central y la ciudadanía[50].

2.2.2 Gobernanza y cooperación horizontal entre gobiernos locales y regionales

La cooperación horizontal entre las regiones y los municipios para el intercambio de recursos y servicios puede crear una «masa crítica» con el fin de ampliar la accesibilidad para los usuarios, lograr una mayor sostenibilidad financiera y mejorar el atractivo y el posicionamiento estratégico del conjunto del territorio[51].

En un sistema donde las responsabilidades y las capacidades financieras están fragmentadas, los territorios y los gobiernos locales no tienen más opciones que cooperar entre ellos si quieren ser más visibles y relevantes ante sus gobiernos nacionales y sus comunidades en términos de economía, sistema productivo, garantías sociales y patrimonio cultural.

Además, muchos territorios –especialmente aquellos que se enfrentan a restricciones presupuestarias y a la disminución de sus recursos– tampoco tienen muchas opciones para proporcionar servicios básicos de calidad si quieren limitar el aumento de los costos, preservando los servicios que de otro modo serían inasumibles.

Una GM institucionalizada y eficaz puede ser un medio para favorecer la emulación en la prestación de servicios más eficientes entre gobiernos locales, lo que puede derivar en un círculo virtuoso de inversión en el marco de programas de cooperación que, a su vez, pueden reportar beneficios para un número todavía mayor de asentamientos, actores e instituciones.

La institucionalización de las prácticas de GM ha permitido avances en esta dirección. En Europa, cuna de este tipo de proyectos colaborativos, «existen varios tipos de redes de colaboración y cooperación entre ciudades, [...] tanto dentro de los países como transfronterizos»[52].

Ciudades que se encuentran próximas entre sí cooperan para prestar servicios públicos concretos –siendo los más comunes la gestión de residuos, la energía, la salud y la educación– logrando que la prestación mancomunada de servicios alcance economías de escala y la masa crítica necesaria para hacerla asequible incluso para aquellas comunidades más pequeñas.

Algunos de estos sistemas han sido desarrollados con la complicidad de grandes ciudades dotadas de mayores recursos. En estos casos, las grandes áreas urbanas pueden favorecer una conectividad más eficiente, promover los vínculos entre las áreas rurales y urbanas, y articular un desarrollo territorial que pueda reportar beneficios económicos y sociales para el conjunto del territorio.

La cooperación territorial –a través de la integración vertical y horizontal de los gobiernos locales, con independencia de su tamaño, función y alcance– tiende a trascender los límites administrativos y las fronteras. Europa tiene una larga tradición de programas de cooperación transfronteriza entre ciudades que comparten características similares en cuanto a su geografía, infraestructuras, nivel de desarrollo, desafíos y objetivos. La integración territorial transfronteriza puede proporcionar una mayor influencia a distintos tipos de gobierno locales que, de otra manera, se verían marginados de los procesos de planificación o integración territorial, potenciando la prestación mancomunada de servicios e infraestructuras.

Por último, **la cooperación territorial ha demostrado ser vital para el desarrollo de las ciudades pequeñas y medianas**, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de servicios de interés general en un ámbito territorial más extenso del que ocupan. Las pequeñas ciudades, sus interconexiones y su confianza mutua son a menudo un activo valioso para regular las relaciones entre las áreas rurales y urbanas (véase la sección 4 de este capítulo). Los territorios rurales pueden contribuir a aliviar los problemas de falta de recursos y elevadas densidades que a menudo experimentan los asentamientos urbanos. En este sentido, aquellas ciudades que cooperan entre si y están bien interconectadas pueden hacer beneficiar a sus áreas rurales próximas con la creación de infraestructuras específicas.

La cooperación entre municipios y regiones a menudo ha sido fructífera en determinados ámbitos como la gestión de residuos, la movilidad y el transporte público, así como la planificación integrada para potenciar la interdependencia entre los asentamientos urbanos más pequeños y la economía rural. La falta de información y la escasa relevancia estadística de este tipo de programas de cooperación exige un análisis más detallado por parte de los responsables políticos con el objetivo de convertir los vínculos entre áreas rurales y urbanas en parte de la solución y no en un obstáculo con el fin de lograr un desarrollo del territorio más sostenible, integrador e inclusivo.

Una gobernanza multinivel institucionalizada y eficaz puede ser un medio para favorecer la emulación en la prestación de servicios más eficientes entre gobiernos locales

2.2.3 La gobernanza multinivel y la agenda política regional

El análisis desarrollado en esta sección muestra que la gobernanza multinivel (GM) –como mecanismo que permite la gestión de los procesos de toma de decisión para facilitar la gobernanza de los territorios, favorecer el diálogo y la cooperación–, conlleva muchos aspectos beneficiosos para los gobiernos sub-nacionales. Pero también implica ciertos riesgos persistentes. La GM no es un concepto neutro. Tiende a priorizar el principio de la eficacia de las políticas públicas, mientras que las autoridades regionales tienden a hacer hincapié en el reconocimiento de su legitimidad democrática para influir en los procesos de toma de decisiones tradicionales. El punto de equilibrio se desplaza desde el principio de respeto de las competencias propias de las autoridades sub-nacionales hacia el buen funcionamiento de las políticas públicas concertadas.

Dicho esto, para los gobiernos sub-nacionales la gobernanza multinivel puede ser una herramienta para hacer realidad sus expectativas y objetivos y, en particular, la reivindicación de mayores competencias para contribuir al buen funcionamiento y ejecución de políticas públicas coherentes y eficientes. A este respecto, la GM debería complementar, en lugar de ser una alternativa, a la demanda de las autoridades regionales y locales de una gobernanza territorial más autónoma y ambiciosa. La GM puede ayudar a crear áreas de diálogo y cooperación, al tiempo que contribuye al reconocimiento de la agenda política de las autoridades regionales y locales.

Los gobiernos locales integrados en sistemas de cooperación horizontal pueden sumar recursos y experiencia y apoyarse en su legitimidad para alcanzar una masa crítica cuya incidencia fuera probablemente inimaginable hace unas décadas

La GM puede crear nuevas posibilidades de acción (por ejemplo, marcos de cooperación desde el nivel local al internacional) y nuevas áreas de intervención (por ejemplo, innovación, creación de empleo, políticas de sostenibilidad), al mismo tiempo que facilita la emergencia de nuevas voces institucionales (por ejemplo, mecanismos institucionales multinivel o la integración de la sociedad civil) para hacer evolucionar las agendas convencionales de descentralización hacia un nuevo modelo que refuerce la autonomía, la interdependencia y la corresponsabilidad de las regiones y gobiernos locales en aquellas decisiones que afectan directamente a sus territorios.

Los nuevos desafíos mundiales exigen una nueva respuesta a escala mundial que refleje las necesidades de la población, los recursos y la voluntad política de los territorios gestionados por los gobiernos intermedios y locales. La urbanización, la economía globalizada, el cambio climático, el desarrollo sostenible y la crisis de legitimidad por parte de los gobiernos nacionales y de la política tradicional son partes de estos desafíos mundiales a los que es necesario responder.

Los gobiernos locales integrados en sistemas de cooperación horizontal pueden sumar recursos y experiencia y apoyarse en su legitimidad para alcanzar una masa crítica cuya incidencia fuera probablemente inimaginable hace unas décadas. La cooperación vertical, por su parte, se expande a niveles supranacionales, lo que puede facilitar un acceso sin precedentes a las nuevas agendas mundiales que guiarán a la acción internacional durante los próximos años. De esta manera pueden defender las necesidades y esperanzas de sus territorios y comunidades para que no sean ignoradas o marginadas frente a los desafíos actuales.

Los ejemplos y buenas prácticas de GM, que se están extendiendo en diferentes regiones, pueden ayudar a los gobiernos sub-nacionales a participar en los procesos de toma de decisión a nivel nacional e internacional y hacer más visibles sus respectivas agendas con el objetivo de crear un nuevo modelo de gobernanza que pueda hacer frente a los desafíos futuros.



Foto: Gustavo Martínez – Chivata (Colombia).

3.

LAS REGIONES, MOTORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones y de los territorios es el resultado de multiples factores: la contribución de su población, el flujo de bienes, servicios, recursos, tecnología e información, entre otros. Los gobiernos centrales, las regiones y los municipios pueden guiar y sostener estas dinámicas. Con este objtetivo, en esta sección se analizan nuevos conceptos como el «enfoque territorial del desarrollo» o las «estrategias integradas», para comprender mejor la complejidad de las dinámicas económicas, las relaciones sociales y las sinergias medioambientales que coexisten en los territorios.

El potencial de desarrollo de un país solo podrá alcanzarse con la participación de todos los actores y territorios[53]. Dado su papel de intermediación entre los gobiernos nacionales y locales, las regiones pueden desempeñar un papel significativo en facilitar y coordinar de una manera más eficiente las estrategias de desarrollo territorial.

Pero el potencial de las regiones no se limita únicamente al desarrollo económico. Sin una comprensión adecuada de la complejidad de los procesos de desarrollo y de sus efectos, muchas oportunidades de crecimiento pueden ser desaprovechadas. Los líderes políticos regionales necesitan desarrollar estrategias y una visión más integradora que permita explotar ese potencial y traducirlo en un progreso económico, así como en un desarrollo social y ambiental más sostenible e inclusivo.

En la sección anterior se defendía la existencia de un marco jurídico e institucional adecuado para los territorios que pudiera facilitar una gobernanza colaborativa, multinivel y multiactores. En esta sección se analiza la eficacia de ese marco y su coherencia respecto al enfoque territorial del desarrollo, con el objetivo de lograr un desarrollo socioeconómico más equilibrado, inclusivo y sostenible a través del papel desempeñado por los gobiernos regionales en la planificación, en el desarrollo económico y en la protección del medio ambiente.

3.1 EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Los desequilibrios territoriales tienen su origen en el contexto histórico y geográfico de cada localidad que se reflejan en la disponibilidad de recursos naturales, humanos, sociales e institucionales. Asimismo, también se ven afectados por las fluctuaciones de la economía nacional y mundial.

En las últimas décadas se ha cuestionado el impacto de las políticas tradicionales de desarrollo territorial, generalmente gestionadas desde el nivel central (*top-down*), por su incapacidad a promover un desarrollo más «equilibrado». **Tradicionalmente, la desigualdad en el desarrollo económico de los territorios** –que se traduce, por ejemplo, en una elevada concentración de riqueza y población en determinadas regiones– **ha sido considerada como un mal transitorio e inevitable del crecimiento**, que se iría corrigiendo de manera progresiva con el apoyo de políticas nacionales de desarrollo[54].

En los últimos años, sin embargo, ha ganado terreno otra escuela de pensamiento que alerta contra el incremento de las desigualdades sociales y territoriales que se profundizan con los modelos de desarrollo tradicionales. La ampliación de las brechas sociales y de

El potencial de desarrollo de un país solo podrá alcanzarse con la participación de todos los actores y territorios

CUADRO 3.1 DEFINIR EL «ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO» (ETD)

Hay diferentes definiciones del concepto de «enfoque territorial del desarrollo», a saber:

«Una política nacional que promueve un desarrollo local endógeno [que moviliza los recursos específicos del lugar y una gran diversidad de actores locales], integrado [coordinando las políticas sectoriales en el territorio], multinivel [necesitando interacciones entre los múltiples niveles de gobernanza y de la administración] e incremental [complementando los esfuerzos de desarrollo nacional] y que otoga una mayor autonomía y responsabilidades a las autoridades locales[56].

Una definición similar establece que una política de desarrollo territorial –sinónimo de «política de desarrollo adaptada al contexto local»– consiste en:

«[...] Una estrategia de desarrollo a largo plazo cuyo objetivo es reducir la persistente ineficiencia (subutilización del potencial local) y la desigualdad (proporción de personas por debajo de un determinado nivel de bienestar o evitar el aumento de la desigualdad entre personas) en lugares o regiones específicas gracias a la producción de un conjunto de bienes y servicios públicos integrados, diseñados e implementados apoyándose en las preferencias y conocimientos locales a través de la participación ciudadana, reforzando los vínculos con otros territorios. Esta estrategia recibe apoyo desde fuera del territorio a través de un sistema de gobernanza multinivel (...)»[57].

La Comisión Europea (CE), en particular, ha liderado la promoción de un enfoque del desarrollo más integral y holístico con el objetivo de facilitar la implicación de todos los actores del territorio en la toma de decisiones. La CE desarrolló el concepto de Enfoque Territorial para el Desarrollo Local (ETDL) para utilizarlo en la cooperación al desarrollo[58]. Los trabajos de la Comisión analizan ejemplos de los enfoques territoriales en diferentes contextos sociopolíticos, y extraen varias conclusiones que pueden servir de referencia[59]. El ETDL implica: 1) la asistencia sistemática a proyectos construidos desde los territorios (*bottom-up*) como parte de un proceso político participativo, reconocido y legítimo; 2) la presencia de coaliciones entre gobiernos locales y actores de las comunidades implicadas con objetivos y metas compartidas; 3) incentivos a los procesos participativos, utilizando incluso mecanismos no convencionales; 4) una mayor atención hacia la inclusión, el crecimiento y el desarrollo del conjunto del territorio; y finalmente 5) comprender que el desarrollo territorial depende de la capacidad de las acciones locales para generar impactos positivos e incidir sobre las políticas e iniciativas nacionales (*bottom-up*).

las desigualdades entre territorios amenaza las perspectivas de crecimiento, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo, acrecenta la inestabilidad política y erosiona el potencial de desarrollo sostenible[55]. Por esta razón, la Agenda 2030 ha integrado la necesidad de «reducir la desigualdad en y entre los países» (meta 10 de los ODS).

Esto ha generado un debate sobre la mejor manera de impulsar el desarrollo territorial para sostener el crecimiento socioeconómico y la innovación, aprovechando mejor las transformaciones de la economía mundial (por ejemplo, la internacionalización de la economía, la integración de las cadenas de valor y la dependencia hacia las nuevas tecnologías). **En materia de crecimiento económico, las políticas centralizadas, decididas desde arriba (*top-down*), son cada vez más cuestionadas en favor de estrategias definidas desde los territorios que integren las necesidades y prioridades de los actores locales**. Estas estrategias se apoyan en las fortalezas y oportunidades generadas en el contexto local para estimular un crecimiento económico y socialmente sostenible.

Es en este escenario que, de manera gradual, ha ido ganado terreno el concepto de «enfoque territorial para el desarrollo» (ETD). El cuadro 3.1 incluye diferentes definiciones de ETD como marco político que integra estrategias nacionales y locales de desarrollo.

En esencia, el ETD es un planteamiento que tiene como finalidad el desarrollo económico y social, apoyándose en el contexto específico de cada región o territorio que las implementa para maximizar sus ventajas y potencialidades específicas. Las definiciones pueden variar en función de los recursos y de la relevancia dada a determinadas políticas por parte de los diferentes actores y responsables políticos.

En principio, el ETD se aplica mejor en sistemas de gobernanza descentralizados donde los gobiernos locales y regionales dispongan de poderes y recursos para actuar. El ETD permite aprovechar el potencial de desarrollo local, fomentar el crecimiento económico y la cohesión social de un país desde los territorios. El concepto proporciona el «eslabón perdido» entre las reformas orientadas hacia la descentralización y las políticas de desarrollo. Aplicado de manera sistemática, el ETD podría estimular un cambio en las políticas de desarrollo, reforzando el reconocimiento y la legitimidad de las autoridades sub-nacionales y sus capacidades para concebir y aplicar un desarrollo por y desde el territorio.

La descentralización y la regionalización han facilitado que el ETD pueda ser aplicado en diferentes realidades territoriales. No obstante, su potencial depende en gran medida de la forma del Estado, de su nivel de descentralización y del grado de empoderamiento de sus autoridades sub-nacionales. En este sentido, la sección anterior ya ha mostrado la gran diversidad que presentan estos gobiernos, así como las diferencias en la distribución de poderes y recursos en diferentes paises. En principio, son los gobiernos regionales en los países más desarrollados con una fuerte tradición federalista los que suelen estar mejor preparados para aprovechar los beneficios de la autonomía local y de

la transferencia de competencias derivados de los procesos de descentralización. Entre estos se incluyen los Länder alemanes, las provincias canadienses y los Estados federados de Estados Unidos. Por el contrario, los territorios con competencias limitadas, condicionados por las restricciones financieras –en especial aquellos más pequeños y aislados geográficamente– son los que menos probabilidades tienen de aprovechar los beneficios económicos y sociales de la descentralización. Por regla general, necesitan una mayor atención y apoyo por parte de los responsables políticos y del resto de actores.

Para favorecer la descentralización y extraer el máximo provecho de su potencial, los ETD requieren de políticas nacionales y locales coordinadas, de **estrategias regionales y planes de desarrollo coherentes** que apoyen las ventajas y los potenciales de los territorios. También deberían favorcer iniciativas de desarrollo económico enraizadas en los territorios para promover al desarrollo local, apoyar políticas medioambientales eficaces para garantizar la protección y sostenibilidad de los ecosistemas naturales y de la biodiversidad. En estas tres dimensiones se centran los análisis de las siguientes subsecciones.

3.2 PLANIFICACIÓN NACIONAL Y REGIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

Las políticas nacionales de desarrollo y de ordenación del territorio[60] están cambiando. Se han tenido que adaptar a la importancia creciente de las regiones, responder a las presiones de la economía mundial o adecuarse a la reforma de las instituciones nacionales.

Las políticas regionales suelen recibir más o menos atención según los países. Un estudio reciente de la OCDE analiza cómo los países desarrollados han aplicado políticas regionales orientadas a alcanzar un mayor equilibrio territorial. Muchos consideran que la búsqueda de competitividad y el crecimiento regional son dos procesos que se refuerzan mutuamente. Asimismo, los relacionan de alguna manera con los principios de sostenibilidad medioambiental, de buena gobernanza y subsidiariedad, de fortalecimiento del regionalismo y la descentralización. **Muchos de estos gobiernos han fortalecido las políticas de ordenación del territorio como un componente esencial de sus políticas de desarrollo regional**[61].

El resultado poco satisfactorio de las políticas y cambios institucionales aplicados durante las dos últimas décadas ha llevado a revisar las estrategias regionales. Las políticas territoriales de etapas anteriores concentraban generalmente el poder de decisión en el nivel central (*top-down*) y se centraban en aquellas regiones más rezagadas económicamente, favoreciendo la creación de enfoques «compensatorios» orientados a reducir el impacto de las políticas macroeconómicas. Las políticas que emergen a fines del siglo XX se apoyan más en los territorios (*bottom-up*) y se centran en conceptos como el «desarrollo endógeno regional» y la competitividad. Estas políticas tienden a favorecer y a reforzar la emergencia de actores regionales dinámicos y proactivos, capaces de movilizar los recursos locales y aprovechar mejor las potencialidades locales que todavía no han sido explotadas[62].

Recientemente, tras la crisis de 2008 y debido a las condiciones de fuerte restricción presupuestaria, muchos gobiernos sub-nacionales han comenzado a revisar la efectividad de estas políticas. Aunque es difícil generalizar, muchas de ellas fueron centradas en la competitividad y prestaron mayor atención a los sectores económicos más dinámicos y emergentes, o se focalizaron en áreas concretas (por ejemplo, zonas económicas especiales –ZEE, *clusters* emergentes, grandes aglomeraciones urbanas y polos de competitividad). Esta estrategia, sin embargo, no ha logrado promover un enfoque regional más equilibrado y cohesivo. Con la crisis económica que exacerbó la exclusión social y las desigualdades entre territorios –como también dentro de ellos– los gobiernos regionales se han visto presionados a reclamar otras alternativas políticas más equitativas y equilibradas.

En los países fuera de la OCDE, las políticas y la planificación regionales no han seguido el mismo camino. Solo recientemente la planificación ha experimentado un cierto renacimiento, tras caer en desgracia durante las décadas de los 80 y principios de los 90. Sin embargo, las prioridades actuales de la planificación se justifican sobre un creciente interés por acceder a los mercados mundiales. Como resultado de ello, la mayoría de las políticas que han sido diseñadas se orientan a reforzar las áreas económicas más dinámicas y crear ZEE, áreas de libre comercio y corredores económicos. Algunos países, sin embargo, están experimentando con nuevos enfoques para tratar de reducir las desigualdades en y entre las regiones[63].

Estas diferencias ponen de relieve la dificultad que supone promover un desarrollo territorial más equilibrado. Como se menciona a lo largo de este informe, las variables institucionales, sociopolíticas, económicas e históricas tienden a polarizar el debate político entre los modelos centralizados (*top-down*) y descentralizados (*bottom-up*). A este respecto, el ETD puede contribuir a acercar estos dos modelos favoreciendo un doble enfoque –de lo nacional a lo

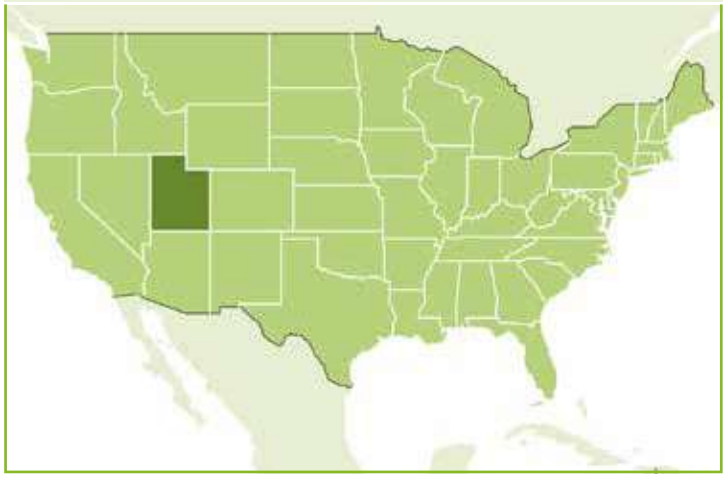
Con la crisis económica que exacerbó la exclusión social y las desigualdades entre territorios – como también dentro de ellos– los gobiernos regionales se han visto presionados a reclamar otras alternativas políticas más equitativas y equilibradas

local y viceversa– e impulsando una mayor corresponsabilidad y transparencia en la revisión de las estrategias de planificación territorial. La ambición del ETD es reforzar la iniciativa desde los territorios, estimular las acciones locales y la creatividad institucional, mejorando al mismo tiempo la coordinación y la coherencia entre las iniciativas y políticas nacionales y locales. El ETD, en última instancia, puede fortalecer la concertación, la participación y la colaboración a pesar de la diversidad de los territorios.

La siguiente sección analiza una pequeña muestra de países –federales y unitarios, en desarrollo y desarrollados– para ilustrar determinadas políticas nacionales y regionales y sus estrategias de planificación, para destacar sus particularidades y diferencias en materia de desarrollo regional.

CUADRO 3.2 PLANIFICACIÓN REGIONAL EN UTAH (ESTADOS UNIDOS)[68]

Utah tiene una población de más de tres millones de habitantes, y se prevé que se incremente hasta los 5,4 millones de habitantes en 2050. Su capital, Salt Lake City, es una ciudad dinámica de tamaño mediano (186.000 habitantes) integrada en un área metropolitana mayor (con una población metropolitana total de aproximadamente 1,15 millones de habitantes). El Estado de Utah se ha consolidado como un centro de referencia en la logística, la educación, tecnología e investigación, servicios gubernamentales, minería y como un importante destino turístico. El gobierno del Estado está desarrollando planes a través de la iniciativa «*Envision Utah: your Utah, your future*», una estrategia diseñada para el horizonte de 2050 y orientada a dotar a las comunidades de una combinación de: fiabilidad, seguridad y resiliencia. Pero también de prosperidad, con barrios justos y cuidados, y un entorno saludable, agradable y limpio. El programa pretende hacer más robusta la economía de Utah impulsando su diversificación, reforzando la interconectividad con las economías del resto del país y del mundo; incrementando su capacidad de resiliencia ante los desastres naturales; y aumentando el uso de la energía y alimentos locales. El plan se vertebra en cuatro pilares fundamentales: 1) una red de barrios de calidad (viviendas más compactas, áreas de uso mixto y accesibles); 2) viviendas, edificios, paisajismo y automóviles del futuro (más eficientes desde el punto de vista energético y resistentes a los desastres); 3) un medio rural próspero (con una economía rural diversificada, infraestructuras turísticas, desarrollo energético y minería, gestión de cuencas hidrográficas, conexiones rápidas a Internet); y 4) una población preparada para el futuro.



3.2.1 Estrategias de desarrollo nacional y planificación regional en países federales

En los países que presentan un sistema federal robusto, como Estados Unidos, Alemania, Brasil o India, las políticas de desarrollo y de planificación regional suelen ser una competencia de los Estados federados (por ejemplo, los *Länder* en Alemania), pero se insertan en un marco complejo de colaboración con el gobierno federal. Sin embargo, la visión y la cultura que configuran las estrategias de planificación regional pueden ser completamente diferentes en cada país. Conceptos como «planificación regional», «cohesión territorial» o «desarrollo equilibrado», recurrentes en los enfoques europeos, difieren de manera considerable de la tradición americana[64].

En Estados Unidos, la planificación regional no necesariamente busca un enfoque integrador. La heterogeneidad de los marcos normativos locales y de cada Estado federado, junto a las persistentes diferencias culturales, dificultan cualquier enfoque holístico. En este sentido, la planificación sigue una lógica sectorial, con una fuerte tendencia a privilegiar el desarrollo económico –aunque durante los últimos años, esta visión comienza a ser debatida[65].

Las experiencias de Estados Unidos y Alemania

En Estados Unidos, las intervenciones del gobierno federal en las políticas regionales son generalmente limitadas e indirectas. En el marco de la administración Obama algunos programas federales lanzaron iniciativas de desarrollo económico y social con un enfoque más territorializado[66]. A nivel de cada Estado federado, la planificación suele ser esporádica y fragmentada. Pero se ha vuelto más frecuente e integrada en los últimos años, en parte como respuesta a las dificultades de la economía y a las preocupaciones medioambientales. **Algunos Estados están desarrollando planes estratégicos centrados en el desarrollo económico, la educación y las políticas sociales y medioambientales**, y dependen en gran medida de la colaboración con agencias de desarrollo regional y de alianzas con el tejido empresarial y las instituciones locales (véase el cuadro 3.2). La crisis financiera, sin embargo, ha sido un obstáculo para este proceso, y muchos Estados han visto disminuir

sus capacidades de manera alarmante –California, el Estado más poblado y productivo de Estados Unidos, por ejemplo, estuvo cerca de la bancarrota[67].

En Alemania, la planificación está mejor integrada y consensuada entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con un modelo de «federalismo colaborativo»[69]. La responsabilidad del desarrollo regional corresponde a los gobiernos sub-nacionales, mientras que la planificación de los usos del suelo es gestionada directamente a nivel municipal. El gobierno federal establece las directrices generales de las políticas regionales en estrecha colaboración con los *Länder* y otros gobiernos locales a través de la Conferencia Permanente de Ministros Federales y de los *Länder* responsables de la Ordenación del Territorio, y actuando de acuerdo con los objetivos generales y los principios recogidos en la legislación nacional[70]. Los planes, y su posterior ejecución, son cofinanciados por los gobiernos nacionales y sub-nacionales (y, en algunos casos, a través de los fondos estructurales de la UE). Sin embargo, Alemania no dispone de un plan federal de desarrollo territorial que sea vinculante.

En la última década, tras los esfuerzos por reducir las brechas interregionales –especialmente las derivadas de la reunificación entre Alemania Oriental y Occidental– se articuló un marco para el desarrollo sostenible del país sobre tres conceptos clave: el crecimiento y la innovación; garantizar los servicios de interés público; proteger los recursos y dinamizar los paisajes que preserven la cultural local. En lo que se refiere al crecimiento y a la innovación, los principales objetivos eran: 1) fortalecer la competitividad de las regiones, incluidas las áreas metropolitanas, los corredores dinámicos, las pequeñas aglomeraciones urbanas innovadoras y otras regiones emergentes; 2) estabilizar las regiones estructuralmente débiles (áreas rurales, ciudades intermedias y pequeñas, asentamientos periféricos y áreas postindustriales en declive); 3) agrupar y vincular las ventajas competitivas, por ejemplo mejorando la inter-modalidad entre los diferentes medios de transporte o impulsando la sociedad del conocimiento; y 4) reconocer la responsabilidad compartida y reforzar los mecanismos de solidaridad, por ejemplo a través de estructuras cooperativas regionales y la participación ciudadana. Con respecto a la conservación de los recursos, muchos *Länder* han desarrollado fuentes de energías alternativas. Baden-Wurttemberg, por ejemplo, ha implementado varios programas regionales orientados al ahorro energético, a las energías renovables y a la mitigación de los efectos causados por el cambio climático (véase el cuadro 3.3).

Tanto en Alemania como en el resto de Europa, las políticas de la UE han ejercido una enorme influencia en la planificación regional, especialmente a través de las políticas de cohesión, de ordenación del territorio y de los mecanismos de cofinanciación (por ejemplo, la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial y la Agenda Territorial de la UE). En los últimos años, **la política regional se ha adaptado a los cambios de orientación promovidos desde la UE en favor de mayor competitividad e innovación**, mientras que paralelamente sigue dando apoyo a los países de reciente ingreso; sostiene a las regiones que se encuentran más rezagadas, con el fin de reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales en el conjunto de Europa (véase el cuadro 3.4). Desde 2000, y de acuerdo con las normas de la Política de Cohesión de la UE,

CUADRO 3.3 ALEMANIA: UNA GOBERNANZA MULTINIVEL AL SERVICIO DE LA REFORMA ENERGÉTICA

El gobierno alemán se interesa en particular por el cambio climático. Su estrategia se centra en gran medida en acelerar la transición energética, es decir, el reemplazo de la energía nuclear y fósil por fuentes de energía renovables. Dotada de un importante presupuesto nacional, la transición se asume como tarea conjunta de todos los niveles de gobierno. El plan de acción nacional sobre eficiencia energética y mitigación climática tiene como objetivo recortar las emisiones en 5,5 millones de toneladas de CO_2 hasta 2020. Para lograr este objetivo, se ha creado un fondo de 2.900 millones de euros para 2017 destinado a financiar la investigación, la vivienda energéticamente eficiente y la red de movilidad eléctrica[71].

El plan es relativamente reciente (lleva en vigor desde 2011), sus objetivos son ambiciosos y posiciona a los *Länder* y a los municipios como actores clave. La coordinación entre el gobierno central y los *Land* está garantizada a través de revisiones semestrales de alto nivel del Ministerio de Desarrollo Económico y Energía y la propia Cancillería. Muchos *Länder* están haciendo de la energía una prioridad estratégica. Baden-Württemberg, por ejemplo, ha elaborado una estrategia dirigida a la protección climática y el abastecimiento energético hasta el año 2050 que tiene como objetivo reducir en un 50% el consumo de energía, ampliar la cuota hasta el 80% para las fuentes de energía renovables y reducir en un 90% las emisiones de gases de efecto invernadero. Las reformas incluyen la creación de un marco de políticas destinadas a garantizar la seguridad del suministro, la estabilidad de los precios, el diálogo abierto entre las partes interesadas y un entorno saludable. Baden-Württemberg es el segundo *Land* alemán que aplica una ley de protección climática[72].



cada país miembro está obligado a desarrollar un Marco Estratégico Nacional de Referencia para la programación de los fondos regionales, mientras que las autoridades regionales son las encargadas de establecer los programas de desarrollo regional.

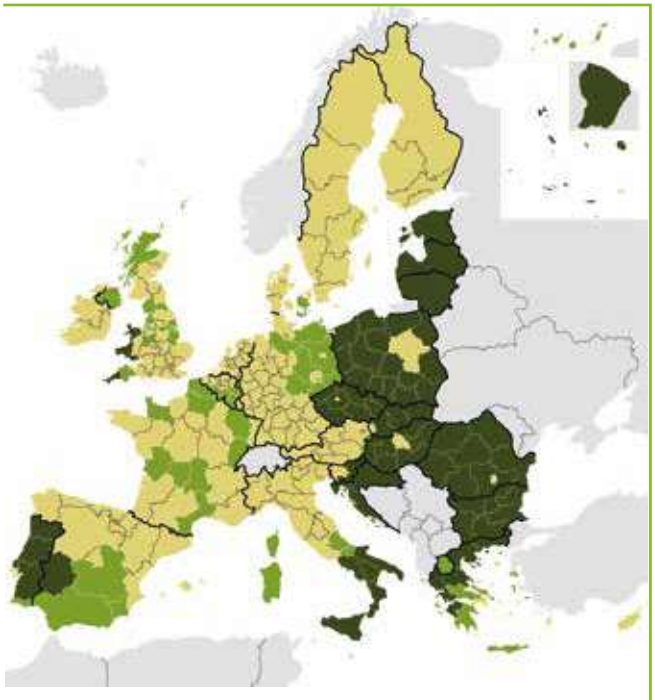
Hacia un «federalismo cooperativo»: los casos de Brasil e India

Comparados con otros países, Brasil e India han evolucionado en los últimos años hacia un modelo de «federalismo cooperativo» cuyo objetivo es fortalecer el papel de los Estados federados en los procesos de crecimiento y desarrollo.

Debido a su extensa geografía y heterogeneidad regional (26 Estados y 5.570 municipios), Brasil presenta una fragmentación significativa en su gobernanza multinivel, un buen número de organismos públicos (tanto a nivel nacional como regional) y complejos esquemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las políticas sectoriales. También cuenta con una sociedad civil floreciente, y una participación ciudadana dinámica. Su gobierno federal juega un papel dominante en la planificación regional. En 2003, el nuevo gobierno situó la inclusión social y el desarrollo endógeno en el centro de su política regional (*Plan Nacional de Desenvolvimento Regional*). Se propuso dar un nuevo impulso al desarrollo regional para dinamizar el mercado interior, garantizar el acceso universal a los servicios públicos y fortalecer la inclusión social, impulsando la competitividad regional, las exportaciones y las inversiones en I+D, al mismo tiempo que el respeto del medioambiente. Desde 2011, el gobierno federal inició una nueva fase en sus políticas de desarrollo regional: pidió a los Estados ser más proactivos en su liderazgo y adaptar las políticas regionales a sus propias prioridades. Cabe subrayar que, a pesar del apoyo limitado por parte del presupuesto federal, muchos gobiernos regionales redoblaron sus esfuerzos; algunos, adoptaron instrumentos innovadores para impulsar la planificación regional participativa, modernizaron sus agencias públicas (aspecto contemplado en la nueva legislación sobre las áreas metropolitanas), y promovieron nuevas modalidades de «alianza» entre Estados, municipios y comunidades (véase el cuadro 3.5 sobre el Estado de Bahía). Sin embargo, el futuro de estas políticas dependerá, en gran medida, de los efectos

CUADRO 3.4 LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN DE LA UE[73]

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo (Fondos EIE) cuentan con un presupuesto de 454.000 millones de euros para el período 2014-2020, y representan el principal instrumento de la política de inversión de la UE. Los Fondos EIE disponen de tres mecanismos que tienen como objetivo concreto reforzar la cohesión económica y social del territorio: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC). Del presupuesto total de los Fondos EIE, se han asignado más de 350.000 millones de euros a la política regional con el objetivo de reducir las disparidades inter-regionales de la UE y apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del medio ambiente, y mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía en todas y cada una las regiones y ciudades de la UE. Las regiones –consideradas por las estadísticas dentro del nivel NUTS2 de la UE (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*)– se dividen en tres categorías: regiones menos desarrolladas (con un PIB per cápita regional inferior al 75% de la media de la UE), regiones en transición (entre el 75% y el 90%) y regiones más desarrolladas (PIB superior al 90% de la media de la UE). Más de la mitad de estos fondos van destinados a las regiones menos desarrolladas.



Eligibilidad para los fondos estructurales (FEDER) para el período 2014-2020

- Regiones menos desarrolladas (PIB/habitante <75% de la media de la UE-27
- Regiones en transición (PBI/habitante entre 75 y 90% de la media de la UE-27)
- Regiones más desarrolladas (PBI/habitante > 90% de la media de la UE-27)

CUADRO 3.5 ESTADO DE BAHÍA: UN ENFOQUE INNOVADOR DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL PARTICIPATIVA[75]

Bahía es un Estado federado del nordeste de Brasil que cuenta con una población de 15 millones de habitantes, de los cuales el 73% vive en áreas urbanas (2014). La capital del Estado es Salvador (2,9 millones de habitantes, y 3,9 millones en toda el área metropolitana). Bahía representa el 4,9% de toda la actividad económica de Brasil.

El gobierno estatal de Bahía inició durante el periodo 2004-2007 un proceso regional de planificación participativa orientado al desarrollo del Plan Estratégico a largo plazo de Bahía (*Plano Estratégico Bahia 2020 –O Futuro a Gente Faz*) junto con otra batería de planes estratégicos sectoriales de carácter plurianual (*Planos Plurianuais* –PPAs) renovados cada cuatro años. Tras doce años, el gobierno ha invertido en participación ciudadana y en fortalecer la implicación de todos los territorios del Estado de Bahía promoviendo:

- ámbitos de micro-planificación en áreas rurales (un total de 27 denominados como «territorios de Identidades» o Tis);
- «debates territoriales» orientados a la participación ciudadana;
- un «Consejo para el desarrollo territorial sostenible» (Codeter) y Grupos de Trabajo Territoriales (GTTs) orientados a la cogestión de las políticas públicas;
- «zonas Económico-Ecológicas» (ZEEs) para la gestión integrada social, económica y medioambiental de determinados Tis;
- un Plan estratégico plurianual para mejorar la accesibilidad a internet (PPAnet); y
- un Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Financiación (Fiplan) dirigido a facilitar el acceso a la información y al seguimiento de las políticas públicas.

El Codeter participa en la elaboración de Planes Territoriales Subregionales (PTD), representados a nivel regional en el Comité de Seguimiento del Plan Plurianual (CAPPA). Se garantiza la implementación de estas medidas a través de nuevas formas de alianzas entre gobiernos federales y regionales, municipios y comunidades (por ejemplo, el *Consórcio público* basado en la legislación nacional). El PPA 2016-2019 ha sido el resultado de más de 2.000 aportaciones en un año (el 48% de las 1.080 propuestas recibidas fueron finalmente integradas en el PPA). Entre sus principales objetivos hay que destacar: la inclusión social y la participación, la sostenibilidad medioambiental, los derechos de la ciudadanía, el desarrollo equitativo, la creación de empleo, y una gestión más democrática, responsable y eficiente. El Plan se divide en 14 áreas estratégicas, y el 82% de su presupuesto va destinado a inclusión social, el 16% a desarrollo económico y el 2% a gestión.



de la crisis económica y política que atraviesa Brasil en su conjunto. Aunque Brasil ha logrado grandes progresos en la reducción de la pobreza y de las desigualdades entre Estados, todavía persisten numerosos desequilibrios estructurales: el crecimiento se concentra principalmente alrededor de 27 grandes áreas metropolitanas y principales corredores económicos del país .

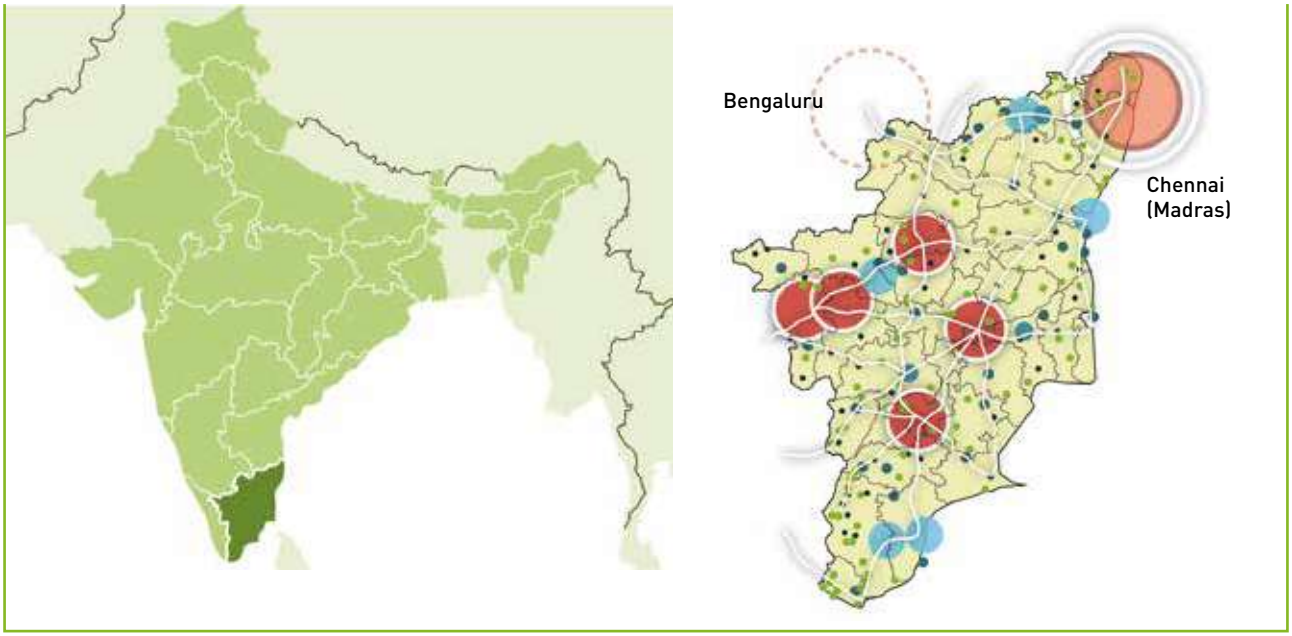
El tamaño, la diversidad y las desigualdades estructurales de India son todavía más complejos que los de Brasil. India es un país federal de más de 1.300 millones de habitantes, integrado por 29 Estados y 8.000 áreas urbanas en los que habita una población de 400 millones de habitantes, mientras que el resto de la población reside en aproximadamente 600.000 pueblos y asentamientos rurales. Los gobiernos federal y estatales comparten un marco fiscal intergubernamental y varias jurisdicciones legislativas que se solapan, en particular en lo que se refiere a funciones de planificación socioeconómica y de ordenamiento territorial. El resultado es un sistema de planificación nacional y regional multinivel. Este marco se complementa con un tercer nivel de gobierno local: los *panchayats*, en las zonas rurales, y las entidades locales urbanas (*urban local bodies*, ULB) que supervisan la planificación urbana, la gestión de los usos del suelo y la prestación de servicios públicos.

Entre 1950 a 2014 el gobierno federal definió los objetivos de desarrollo y dirigió las políticas regionales a través de los Planes Quinquenales

CUADRO 3.6 «TAMIL NADU VISION 2023»

Tamil Nadu es un Estado federado del sur de India, que cuenta con una población de 77 millones de personas, y su capital es Chennai, una ciudad con una población de 8 millones de habitantes. En 2011, el 49% de la población del Estado vivía en áreas urbanas. Tamil Nadu constituye la segunda mayor economía de India, con un crecimiento anual del 14,8% (2014-2015) y es considerado uno de los Estados con mejor desempeño de India: en 2013, su PIB per cápita fue un 30% más elevado que la media del país.

El objetivo de la «Visión de Tamil Nadu para 2023», lanzado en 2011, es llegar a «convertirse en el Estado más próspero y de mayor progreso de la India, exento de pobreza» garantizando el acceso universal a los servicios básicos y con una relación armoniosa con el medio ambiente. El plan pretende alcanzar un PIB per cápita anual de 10.000 dólares para 2023 –que implicaría multiplicar por seis las cifras actuales– para llegar a convertirse en un Estado de rentas medias y altas con estándares de desarrollo elevados[77].



que guiaban, financiaban y monitoreaban los grandes planes estatales y locales. Los gobiernos de los Estados implementaban y financiaban las actividades de desarrollo regional y local a través de sus propios planes orientados principalmente hacia las áreas rurales. Pero también la mayoría de los programas urbanos eran financiados y gestionados por los gobiernos estatales, mientras que su implementación fue, generalmente, asumida por los ULBs.

En enero de 2015, el primer ministro substituyó la Comisión de Planificación de los planes quinquenales –que después de 60 años estaba implementando el duodécimo Plan Quinquenal– por una nueva Institución Nacional para la Transformación de India (en inglés *National Institution for Transforming India*, NITI) basada en una nueva visión del «federalismo cooperativo y competitivo», cuyo objetivo es «reestructurar el proceso de planificación hacia un modelo más descentralizado (*bottom-up*), empoderando a los Estados con la intención de dar un mayor poder a los gobiernos locales»[76] (véase también el cuadro 3.6).

3.2.2 Estrategias nacionales de desarrollo y planificación regional en países unitarios

En los países unitarios, a diferencia de los países federales, la planificación regional es tradicionalmente más centralizada y la distribución de responsabilidades y recursos entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales más asimétrica. Como se mencionó anteriormente, la principal característica de la planificación regional en los países unitarios radica en que –a excepción de un pequeño grupo de países del Norte de Europa, Perú, Corea e Indonesia– la participación de los gobiernos sub-nacionales en los ingresos y en el gasto público es mucho más reducida (véase la sección 2.1.3).

Las asimetrías, además, no se limitan a los recursos financieros. En este sentido, resulta fundamental distinguir entre políticas descentralizadas y desconcentradas. En muchos países unitarios, las agencias o administraciones desconcentradas del gobierno central (es decir, que dependen directamente del gobierno nacional) aseguran la implementación de la mayor parte de las políticas sectoriales a nivel regional, con una participación limitada de los gobiernos sub-nacionales descentralizados. Mientras que países como Noruega y Suecia son buenos ejemplos del funcionamiento descentralizado de los planes y estrategias regionales de desarrollo, por el contrario en Chile o en Portugal, la Agenda Regional para el Desarrollo Productivo o el Plan Territorial Regional, se gestionan a través de administraciones desconcentradas que dependen directamente del gobierno central[78]. Asimismo, no es inhabitual que los gobiernos centrales deleguen funciones a sus gobiernos sub-nacionales y los utilicen como meros «agentes» o ejecutores de políticas nacionales, limitando su poder para adaptar estas iniciativas al contexto local. La organización institucional marroquí constituye un ejemplo de este sistema, al menos hasta la reforma de «regionalización avanzada» de 2011.

Cuanto más descentralizado es un país, más importante resulta cumplir con el principio de subsidiariedad y de coordinación entre las instituciones descentralizadas y desconcentradas.

Cabe citar algunos ejemplos de políticas impulsadas para promover un enfoque más colaborativo entre los gobiernos centrales y regionales. En **Francia**, por ejemplo, los Contratos de Planificación Estado-Región (*Contrats Plan Etat-Régions*, CPER) han sido un emblema de la acción pública en apoyo al desarrollo regional, cuyo objetivo es lograr una mayor nivelación interregional a través de marcos de negociación plurianuales. Durante las últimas tres décadas, Francia ha evolucionado desde un enfoque centralizado hacia esquemas descentralizados que se apoyan en la construcción de alianzas territoriales para el desarrollo. **Los gobiernos sub-nacionales han sido facultados para garantizar el desarrollo territorial e impulsar el crecimiento económico y la cohesión social**.

Sin embargo, la falta del correspondiente incremento en los recursos financieros de las entidades descentralizadas constituye una importante fuente de tensión interna. Mientras que las regiones francesas han asumido mayores responsabilidades, sus competencias fiscales y presupuestos regionales permanecen estancados. Más del 40% de sus presupuestos continúan dependiendo de las transferencias realizadas por el gobierno central, y una parte significativa del 60% restante proviene de ingresos fiscales compartidos[79].

La creación en 2014 del Comisionado General de Igualdad Territorial supuso una reforma radical de la política territorial que derivó en la fusión de varias instituciones y programas, y en la transformación generalizada del paisaje de los gobiernos sub-nacionales. De acuerdo con ello, varias regiones fueron fusionadas (pasando de 22 a 13), se crearon nuevas áreas metropolitanas y se fortaleció la cooperación intermunicipal.

Este paquete de reformas tuvo como objetivo impulsar la competitividad, la sostenibilidad y la cohesión territorial de las regiones francesas.

En los países unitarios, a diferencia de los países federales, la planificación regional es tradicionalmente más centralizada y la distribución de responsabilidades y recursos entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales más asimétrica



Foto : Apoorva Jinka – Fabricación de ladrillos (India).

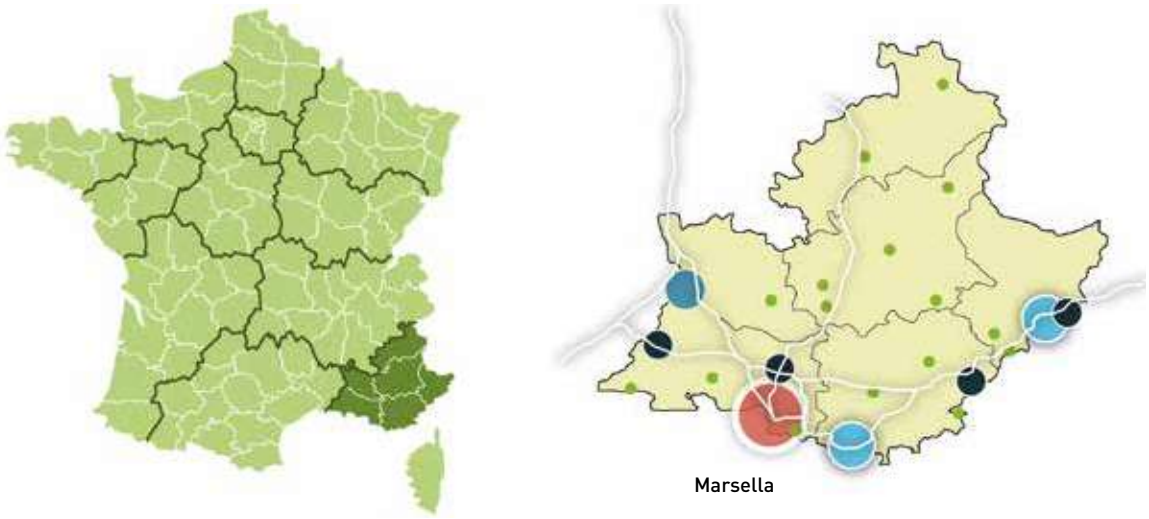
Al mismo tiempo, la nueva estrategia permitía fortalecer los vínculos contractuales entre gobiernos nacionales y sub-nacionales, es decir, el CPER, contratos con los gobiernos municipales (*contrats de ville*) y contratos con las zonas rurales (*contrat pays*) para alcanzar objetivos comunes y favorecer la cofinanciación [80]. La nueva ley sobre organización territorial (ley «NOTRe») entró en vigor en agosto de 2015 para reforzar las competencias de desarrollo económico de las regiones, obligando a cada una de ellas a adoptar, antes del 31 de diciembre de 2016, un nuevo plan regional de «desarrollo económico, innovación e internacionalización», (*Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* - SRDEII).

Al mismo tiempo, los gobiernos locales están obligados a redactar un nuevo plan maestro regional para el desarrollo sostenible, la ordenación de los usos del suelo y la igualdad territorial (*Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*, SRADDET), que sustituye al anterior plan maestro de desarrollo regional (véase el cuadro 3.7).

Colombia es otro ejemplo de país unitario que presenta una gran diversidad regional. Tras dos décadas y media de descentralización progresiva (los gobiernos sub-nacionales asumen el 38% de los ingresos públicos y el 35% del gasto público), el país está tratando de reformar su proceso de planificación nacional mediante el diseño y la implementación de políticas orientadas

CUADRO 3.7 UN EJEMPLO DE ESTRATEGIA REGIONAL DE GESTIÓN Y DE DESARROLLO TERRITORIAL (REGIÓN DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, FRANCIA)[81]

La región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul (denominada «PACA» en francés) adoptó su Plan de Ordenación y Desarrollo Territorial en 2015, antes de que la nueva ley «NOTRe» obligara a las regiones a elaborar un plan maestro del SRADDET para finales de 2016. El plan de la PACA es por lo tanto un buen ejemplo de planificación a nivel regional anterior a la entrada en vigor de la reforma. La región de PACA tiene una población de cinco millones de habitantes (lo que la convierte en la séptima región más poblada de Francia), de los cuales el 94,3% reside en áreas urbanas. Su PIB per cápita en 2013 fue de 30.600 euros (la quinta región más rica de Francia). El consejo regional está situado en Marsella (855.000 habitantes). El plan maestro original (2013-2030) se vertebró sobre cuatro prioridades: 1) mayor igualdad y solidaridad entre territorios; 2) transición ambiental y energética; 3) nuevas alternativas para el desarrollo económico; 4) apertura al mundo y a la región mediterránea. Cada una de estas prioridades se dividía a su vez en varios objetivos, entre ellos la reducción de las desigualdades sociales y espaciales; una economía más verde; una planificación territorial sostenible; *clusters* de innovación; polos y parques tecnológicos; apoyo a las pequeñas y medianas empresas; y al artesanado. Todas estas acciones debían ser desarrolladas a diferentes niveles territoriales, con el objetivo de integrar los territorios (áreas metropolitanas, ciudades, áreas rurales, montañas y zonas costeras) y enriquecer el conjunto de instrumentos de planificación compartida. El plan propuso organizar, desarrollar, impulsar y compartir el importante papel económico regional de Marsella y su área metropolitana, involucrando también a las ciudades intermedias de su área de influencia, y fortaleciendo los vínculos entre las áreas urbanas y rurales.



CUADRO 3.8 EL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA: «PIENSA EN GRANDE 2016-2019»[88]

Antioquia es un departamento ubicado en el centro-noroeste de Colombia que cuenta con una población de 6,5 millones de habitantes, que lo sitúa como segundo departamento más poblado y el sexto más extenso del país, y Medellín, su capital departamental, alberga una población de 2,5 millones de habitantes. En 2012, tenía un PIB per cápita de 13.900 dólares.

«Piensa en Grande» es una macro-estrategia dirigida a mejorar la gobernanza y el desarrollo en la región aprovechando las capacidades y activos locales para fortalecer su competitividad. El plan se articula sobre siete líneas estratégicas y «estímulos desencadenantes»:

1. **competitividad e infraestructura:** competitividad empresarial, ciencias, tecnología e innovación, TIC, capital humano y turismo, infraestructuras, minería y PPP;
2. **una nueva ruralidad para lograr una mejor calidad de vida en el campo:** planificación y ordenación del uso del suelo rural, acceso a servicios e infraestructuras, inclusión socioeconómica, productividad rural y competitividad;
3. **equidad social y movilidad:** salud, atención a la tercera edad, educación, servicios públicos, vivienda, servicios y deporte, participación ciudadana, empleo, cultura y patrimonio, derechos de las mujeres, niños, minorías y lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI).
4. **sostenibilidad medioambiental:** mitigación y adaptación al cambio climático, recursos hídricos y gestión medioambiental, gestión de riesgos, minería y medio ambiente;
5. **seguridad, justicia y derechos humanos:** apoyo a las víctimas de la guerra, restitución de tierras, convivencia cívica y acceso a la justicia, seguridad pública;
6. **paz y gestión post-conflicto;**
7. **buena gobernanza:** directrices estratégicas, fortalecimiento institucional, gestión de las TIC, calidad del trabajo y mayor rendición de cuentas.



a reforzar su regionalización[82], aunque la gran mayoría de las estrategias de desarrollo regional todavía proceden de iniciativas y fondos del gobierno central. El último Plan Nacional de Desarrollo (PND) para 2014-2018, «Todos para un nuevo país», introduce un nuevo enfoque de desarrollo regional en el que se establecen objetivos y metas para las seis macro-regiones o Regiones Administrativas de Planeación Especial. El plan reconoce ciertas funciones estratégicas a las áreas metropolitanas[83] y fortalece sus mecanismos de cooperación[84]. El plan busca reducir los desequilibrios regionales y, para ello, prevé que pueda ser cofinanciado a través de los presupuestos nacionales y sub-nacionales, como también por alianzas público-privadas (PPP)[85]. El PND funciona como la hoja de ruta de la nación. Con el apoyo del gobierno central, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) Modernos –nuevos planes de ordenación departamental– deben asociar a los municipios, departamentos y áreas metropolitanas para favorecer el ordenamiento territorial y armonizar las funciones estratégicas de las zonas rurales y urbanas. En este sentido, cada departamento y municipio está obligado por la ley a desarrollar su propio plan de desarrollo y ordenación de los usos del suelo (véase el cuadro 3.8)[86].

En el pasado, **las divergencias y la débil coordinación entre los planes nacionales y sub-nacionales constituían un obstáculo para mejorar la colaboración**. El gobierno colombiano ha publicado recientemente dos informes que destacan este aspecto: «Sistemas de Ciudades» y «Transformación del Campo». Uno de sus principales hallazgos detectados ha sido la persistente falta de coordinación entre la planificación urbana/ordenación territorial y las estrategias de desarrollo. En estos informes se defiende la regionalización de las políticas nacionales, una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la superación de la elevada fragmentación de sus políticas sectoriales. Los informes también destacan el valor estratégico que supondría una mejor integración entre áreas rurales y urbanas para la definición de los planes de desarrollo económico

CUADRO 3.9 KWAZULU-NATAL: LAS PRIORIDADES DE UN GOBIERNO PROVINCIAL[92]

KwaZulu-Natal (KZN) es una provincia sudafricana que cuenta con una población estimada de 10,9 millones (la segunda provincia más poblada de Sudáfrica). El 49% de su población vive en áreas rurales y su contribución al PIB nacional se estima en un 16% (2015). La capital es Pietermaritzburg, pero su ciudad más grande es eThekwini-Durban, un área metropolitana de 3,4 millones de habitantes. El PIB per cápita en 2013 se estimó en 3.100 dólares.

Según su Plan Provincial de Crecimiento y Desarrollo (*Provincial Growth and Development Plan*, PGDP) «Vision 2030», aprobado en agosto de 2011, «KZN será una provincia próspera, con una población sana, segura y capacitada, que actúe como puerta de entrada a África y al mundo». El plan incluye siete prioridades y 30 objetivos, además de metas quinquenales e indicadores para garantizar su seguimiento. Sus prioridades son: crecimiento económico inclusivo, desarrollo de los recursos humanos, desarrollo humano y comunitario, infraestructuras estratégicas, sostenibilidad ambiental, gobernanza y políticas, y equidad espacial. Según los indicadores económicos, la tasa de crecimiento del PIB entre 2011-2015 fue de un 30% (a razón del 5% anual), la tasa del crecimiento del empleo en un 5% y la pobreza absoluta se redujo del 25,7% al 17,9%.

Dos de los Proyectos de Infraestructura Estratégica más importantes («*Unlocking the Northern Mineral Belt*» –«Desbloqueo del Cinturón Mineral del Norte» y «*Durban-Free State-Gauteng Logistics and Industrial Corridor*», «Corredor Industrial y Logístico *Durban-Free State-Gauteng*») han sido financiados por los presupuestos nacionales con el objetivo de integrar los centros de producción rural que actualmente permanecen marginados y aislados de los principales sistemas logísticos del corredor Durban-Free State-Gauteng. Los presupuestos nacionales también apoyan otros proyectos estratégicos clave, como puedan ser *Aerotropolis* y el *SEZ Dube Trade Port*.

Actualmente, la Estrategia Provincial de Crecimiento y Desarrollo de KwaZulu-Natal 2011 (*Provincial Growth and Development Strategy*, PDGS) está siendo revisada y actualizada. El PDGS resultante constituirá el marco de implementación para toda la estrategia.



local y el fortalecimiento de la competitividad regional. En todo caso, los informes subrayan que las áreas rurales no deberían ser percibidas como simples proveedores de bienes y servicios para las ciudades, sino más bien como espacios con igualdad de derechos respecto a otros territorios, para acceder a infraestructuras y favorecer su integración en el marco de los procesos de planificación. Ambos documentos proponen la revisión de los mecanismos de transferencia financiera –Colombia dispone actualmente de fondos de nivelación y de un Sistema General de Regalías– para superar los desajustes entre las responsabilidades transferidas y la financiación de los gobiernos locales, otorgándoles una mayor flexibilidad para adaptar los gastos a sus necesidades locales[87].

El proceso de descentralización en **Sudáfrica** es uno de los más avanzados del continente africano. Los gobiernos sub-nacionales son responsables del 22,1% del gasto público total y del 20,4% de los ingresos. Como se mencionó en la sección anterior, la Constitución define el principio de «gobierno cooperativo», en el que las diversas esferas de gobierno deben coordinar sus acciones y legislación[89], y en el que cada gobierno provincial debe adoptar una «estrategia provincial de crecimiento y desarrollo» alineada con los planes nacionales.

Desde la constitución de los gobiernos antiapartheid en 1994, Sudáfrica ha desarrollado iniciativas encaminadas a promover una planificación nacional más coherente centrada en la erradicación de la pobreza, el desempleo y las desigualdades. El gobierno ha intentado vincular estos objetivos con el crecimiento económico y el desarrollo de infraestructuras. Durante los últimos años, la política y las directivas nacionales de planificación oscilaron entre enfoques centralizadores –con directivas rígidas impuestas por el gobierno central (*top-down*)– y políticas descentralizadas (*bottom-up*), más flexibles y adaptables a la diversidad local[90]. La falta de coordinación entre los planes nacionales,

provinciales y municipales ha sido un problema persistente que afectó los resultados. En 2012, el gobierno adoptó el «Plan Nacional de Desarrollo 2030» (PND) uno de cuyos objetivos es promover acciones coordinadas orientadas a erradicar la pobreza y la exclusión en Sudáfrica[91], alineando los planes a largo plazo de los gobiernos sub-nacionales con el PND. Su aplicación está siendo apoyada por programas e iniciativas nacionales sectoriales (por ejemplo, planes nacionales de infraestructura) que deberían guiar y apoyar a las autoridades locales y provinciales para traducir los objetivos nacionales en planes territoriales tangibles y fortalecer las capacidades de los niveles provincial y local (véase el cuadro 3.9).

Como se ha mostrado en ejemplos anteriores, las estrategias de regionalización del desarrollo están evolucionando a nivel mundial, tanto en los países federales como en los países unitarios. En Europa, las políticas de cohesión y de financiación de la UE han sido fundamentales para consolidar esta tendencia en el conjunto de la región. Mientras que en los países federales el papel de los Estados/*Länder* en la planificación tiende a consolidarse, en los países unitarios la capacidad de iniciativa de las regiones o provincias es más variable –a veces son muy activas, otras juegan un papel más subalterno– y el margen de maniobra más limitado, en particular en cuanto a la financiación.

En los países que presentan una fuerte tradición federal, la participación del Estado federal en la planificación regional varía desde intervenciones limitadas (por ejemplo, en Estados Unidos) hasta intervenciones regulares como «facilitador» (por ejemplo, el «federalismo colaborativo» en Alemania). Durante los años más recientes, incluso en países federales con robustas tradiciones políticas dirigistas, el gobierno federal ha tratado de fortalecer las capacidades de los Estados sub-nacionales (por ejemplo, el «federalismo cooperativo» de Brasil e India). Mientras que, en los países unitarios, incluso en aquellos que conceden cierto grado de autonomía a los gobiernos locales, las regiones continúan dependiendo, por lo general, de las políticas y financiación del gobierno central. A pesar de ello, **la tendencia hacia la regionalización progresa, aunque con tensiones y problemas**. Se exige de las regiones que asuman mayores responsabilidades para definir sus propias estrategias y que estas estén alineadas con los planes nacionales de desarrollo. Pero la coordinación continúa siendo un problema estructural.

Los ejemplos anteriores analizan gobiernos de Estados federados (o *Länder*) y de gobiernos regionales de países desarrollados y en desarrollo de diferentes dimensiones –desde cinco a los 77 millones de habitantes. Estos ejemplos muestran también que los planes de desarrollo estratégico estatales o regionales pueden tener diferentes objetivos y plazos –de cinco a 20 años, o incluso 35 años en Utah. La mayoría de ellos hacen referencias a la calidad de vida y a otras dimensiones sociales, vinculándolas estrechamente a la competitividad y al desarrollo económico de la región (por ejemplo, el plan «KwaZulu-Natal: una puerta de entrada para África» en Sudáfrica). En la mayoría de los casos, los principales programas e infraestructuras estratégicas requieren del apoyo pleno, o al menos de la cofinanciación, de los gobiernos federales y nacionales. El caso del Estado de Bahía (Brasil) llama la atención por su enfoque innovador al promover sistemas de planificación participativa a escala regional. Es probable que la planificación participativa se convierta en uno de los mayores desafíos en la aplicación de la Agenda 2030 durante los próximos años. Tanto los gobiernos nacionales como la comunidad internacional deberían prestar mayor atención a este tema para definir una agenda mundial compartida. Algunos Estados y regiones ya han comenzado a integrar la Agenda 2030 como referencia en la elaboración de sus propios planes de desarrollo (Antioquia en Colombia, pero también Gales en el Reino Unido, y Valencia en España, entre otros)[93].

Sin embargo, en muchos otros países, las debilidades de las políticas de descentralización y de los marcos de la GM constituyen los principales obstáculos que condicionan el empoderamiento de los gobiernos regionales como motor de las estrategias de desarrollo. **La insuficiencia de medios de los gobiernos regionales limita a menudo su capacidad de maniobras para impulsar la planificación regional y para fomentar un crecimiento endógeno, asi como para armonizar los planes y programas regionales y nacionales**. En muchos países, además, las autoridades sub-nacionales aún no disponen de una estrategia de desarrollo a largo plazo y la planificación se resume a un mero ejercicio formal con limitado impacto sobre el territorio, lo que erosiona su función en la promoción del desarrollo. Esto es particularmente problemático en las regiones más rezagadas económicamente, donde las estrategias para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales y locales conllevan necesariamente un esfuerzo de colaboración aún mayor entre los gobiernos nacionales y las organizaciones de gobiernos regionales y locales.

La transición hacia estrategias de desarrollo regionales más eficaces, que tengan en cuenta la diversidad y fomenten el potencial local, es un paso indispensable para responder a los desafíos y oportunidades que se derivan de la singularidad de cada territorio. Para corregir las persistentes relaciones asimétricas o jerárquicas entre los niveles de gobierno nacional y sub-nacional se hace necesario transformar

Sudáfrica ha desarrollado una serie de iniciativas destinadas a promover a un constante planificación nacional, con objetivos la erradicación de la pobreza, el desempleo y la desigualdad

los modelos tradicionales de desarrollo hacia enfoques más colaborativos en el diseño, la implementación y la financiación de las políticas regionales.

En este sentido, las políticas financieras y fiscales deberían seguir el principio de subsidiariedad, otorgando a los gobiernos sub-nacionales la flexibilidad necesaria para responder mejor a las demandas locales. Al mismo tiempo, estas políticas deberían promover los esfuerzos de armonización (para evitar, por ejemplo, una «guerra fiscal» entre regiones) y crear mecanismos de compensación en favor de aquellas regiones más rezagadas económicamente. Con ese fin, deberían crearse fondos nacionales específicos para apoyar proyectos estratégicos comunes destinados a estimular la coordinación entre el desarrollo nacional y regional. Estas estrategias también deberían vertebrar la cooperación entre los gobiernos sub-nacionales, entre regiones y entre municipios y, a nivel horizontal, entre regiones y municipios vecinos con el objetivo de generar nuevas sinergias (por ejemplo, entre áreas urbanas y rurales). Además, se requieren de mecanismos de cooperación que permitan un mejor seguimiento y evaluación de las políticas trazadas para medir su eficacia e impacto sobre el territorio. Las administraciones regionales y locales, por su proximidad, tienen una mayor capacidad que los gobiernos centrales para recopilar y gestionar información de primera mano sobre sus territorios –un aspecto clave que pemitiría garantizar una planificación y un seguimiento más flexibles y eficientes.

Las administraciones regionales y locales, por su proximidad, tienen una mayor capacidad que los gobiernos centrales para recopilar y gestionar información de primera mano sobre sus territorios

Para impulsar el crecimiento endógeno en todas las regiones, las estrategias nacionales de desarrollo deberían apoyar las dinámicas regionales y reforzar su gobernanza, promoviendo la coherencia entre los diferentes niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos regionales y locales deberían apoyarse en sus dinámicas regionales para sostener las políticas nacionales de desarrollo, actuando como catalizadores del crecimiento para el conjunto del país.

En este sentido, los enfoques de desarrollo territorial (EDT) pueden contribuir a ampliar el debate para superar la oposición persistente entre las visiones de desarrollo centralizadas y descentralizadas (*top-down* versus *bottom-up*). El ETD encarna un cambio de paradigma en la formulación de políticas de desarrollo con el objetivo de promover una visión más holística que considere que las políticas nacionales de desarrollo necesariamente son influenciadas, remodeladas o incluso co-creadas a través de las iniciativas de desarrollo locales y regionales. Este enfoque permitiría una mayor convergencia entre los procesos territoriales y los planes nacionales y serviría de puente hacia un concepto ampliado de la gobernanza multinivel, es decir, hacia el concepto de corresponsabilidad y coproducción de la planificación estratégica y del desarrollo.

La coordinación entre las políticas nacionales y regionales debería fortalecer la interdependencia y la cooperación entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias, facilitando un desarrollo territorial más equilibrado. De esta manera se podrían maximizar los efectos socioeconómicos o externalidades positivas, promover una mejor distribución de esas externalidades derivadas del crecimiento metropolitano y de la interacción entre sistemas urbanos y áreas rurales sobre el conjunto del territorio.

3.3 DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL Y CRECIMIENTO ENDÓGENO

Los gobiernos regionales son actores clave dentro de los sistemas territoriales, y desempeñan una función esencial en la vertebración del crecimiento económico tanto a nivel local como nacional[94]. Su papel en el desarrollo económico se ha incrementado en las últimas décadas. Sin embargo, muchas regiones han visto frenado su potencial de crecimiento como consecuencia de estrategias y políticas excesivamente centralizadas (*top-down*). En la mayor parte de casos, estas políticas han sido justificadas argumentando que la concentración de los esfuerzos en las principales áreas urbanas y regiones más dinámicas llevaría a resultados que progresivamente se harían extensivos al resto de los territorios rurales y a las regiones menos dinámicas. Estas políticas no han percibido a esas regiones «rezagadas» como posibles actores activos y fuentes de crecimiento, sino más bien como obstáculos para el desarrollo nacional. En la mayoría de las ocasiones, el apoyo a estas regiones se ha traducido en políticas de subsidios –instrumentos que, por lo general, han producido resultados insatisfactorios.

En reacción al fracaso de estos enfoques compensatorios, en los últimos años se ha generalizado un punto de vista compartido por investigadores y responsables políticos que sostiene que el dinamismo económico y el potencial de crecimiento económico no se limitan a las grandes aglomeraciones urbanas y a las regiones dinámicas. Más bien, todos ellos han sugerido que «existen oportunidades de crecimiento en todo tipo de regiones»[95], y que «todas [los tipos de territorio] tienen el potencial de hacer contribuciones sustanciales al crecimiento económico [nacional]»[96]. De hecho, según la OCDE, «durante los doce años anteriores a la crisis, las regiones con un PIB per

cápita medio por debajo del 75% de la media nacional representaron el 43% del crecimiento agregado en la OCDE»[97]. Las políticas destinadas a promover el desarrollo económico de las regiones «rezagadas» pueden ser un paso decisivo hacia un plan económico orientado al crecimiento.

Debido a la transferencia de responsabilidades en materia de desarrollo territorial, un número creciente de gobiernos regionales y locales impulsan enfoques del desarrollo económico más específicos y contextualizados, con el objetivo de favorecer el crecimiento e incentivar las dinámicas locales para mejorar el bienestar de sus comunidades.

Se ha sugerido que priorizar las actividades económicas que reflejan y se vertebran en las fortalezas y recursos locales, cuando son combinadas con esfuerzos para «[mejorar] el contexto productivo [local]»[98], facilita la implantación de esas actividades en los territorios que las albergan. Estos objetivos, a su vez, mejoran la resiliencia del territorio frente a la competencia externa y ante la volatilidad de la economía mundial, consolidando la sostenibilidad del crecimiento económico que han estimulado.

También se prevé que la participación de los actores locales en la formulación de enfoques de desarrollo económico facilita el diseño de políticas que reflejen mejor los intereses y prioridades locales, garantizando que el crecimiento así generado se acompañe de oportunidades de empleo de mejor calidad y de una distribución más equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico. Por definición, el desarrollo económico local o territorializado constituye un proceso participativo que se apoya en las ideas, perspectivas y prioridades de los actores económicos locales. Su contribución es necesaria para inspirar el diseño de políticas que reflejen suficientemente las realidades y ejercer su influencia en la trayectoria de desarrollo socioeconómico de los territorios en los que viven.

Los ámbitos de aplicación de estos enfoques territorializados incluyen, entre otros, el desarrollo agrícola, la industria, las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo del conocimiento, la innovación, la tecnología y las actividades culturales –algunas de las cuales se tratarán a continuación.

En concreto, **están emergiendo nuevas medidas e instrumentos orientados a implicar a las empresas y a otros actores locales en la mejora de políticas locales que puedan contribuir a generar crecimiento**. Estas medidas e instrumentos suelen incentivar la innovación y el intercambio de conocimientos con el objetivo de modernizar las economías territoriales y fortalecer su competitividad, así como identificar nuevas fuentes de desarrollo y ayudar a los territorios a relanzar sus economías, a incrementar las interacciones entre las áreas rurales y urbanas. También van dirigidas a mejorar el acceso a la

La participación de los actores locales en la formulación de enfoques de desarrollo económico facilita el diseño de políticas que reflejen mejor los intereses y prioridades locales



Foto: Guillaume Bavière – Viñales (Cuba).

infraestructura en las zonas con mayores deficiencias, en particular en el ámbito del transporte y las TIC (el acceso a la banda ancha, por ejemplo). Entre estas nuevas estrategias se incluyen la participación del sector privado local (en particular las pequeñas y medianas empresas) en la licitación pública de proyectos, fomentar la cooperación empresarial, facilitar la creación de polos regionales (incubadoras de empresas, parques científicos, etc), de ZEE, apoyar la formación y la cooperación con escuelas profesionales y centros de investigación (universidades, investigación privada, etc.), como también reforzar los vínculos con los programas nacionales.

Las regiones tienden a dar un apoyo creciente a las empresas que adoptan modelos de negocio basados en la innovación y el conocimiento

3.3.1 Apoyar a las empresas, a la innovación y al desarrollo basado en el conocimiento

En sus políticas de apoyo al desarrollo local, las regiones tienden a dar un apoyo creciente a las empresas que adoptan modelos de negocio basados en la innovación y el conocimiento. Como se ha señalado en la sección anterior, el desarrollo económico y la competitividad se encuentran entre las prioridades de la mayoría de las estrategias de desarrollo regional.

Brasil, por ejemplo, ha adoptado progresivamente una estrategia orientada a identificar las fortalezas locales para impulsar el crecimiento endógeno, contando con el apoyo de organismos nacionales o regionales. En este sentido, el servicio brasileño de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* – SEBRAE) ha demostrado ser una herramienta eficaz. Creado a nivel federal para ayudar a las pequeñas y medianas empresas y estimular los sistemas y cadenas productivas a nivel local, el SEBRAE coopera con organismos regionales, bancos, empresas y las administraciones de los Estados federados en ámbitos diversos, especialmente en materia de soporte tecnológico, en la gestión de la financiación de proyectos, en marketing y en ayudas a la productividad. Propone una amplia gama de servicios personalizados a las empresas, así como a los gobiernos locales –formación, asesoramiento y soporte financiero– con el objetivo de apoyar a los actores locales y propiciar un entorno empresarial favorable[99].

En el Estado mexicano de Jalisco, las autoridades desarrollan una estrategia regionalizada diversificada que intenta equilibrar el apoyo hacia las empresas locales en industrias de bajo perfil tecnológico para hacerlas evolucionar con sus otros objetivos: atraer a la inversión extranjera, apoyar las acciones para mejorar las condiciones estructurales (infraestructura, por ejemplo), impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y el espíritu empresarial[100]. Del mismo modo, el distrito de Polonnaruwa (Sri Lanka), se ha centrado en las fortalezas locales y en una estrategia territorial de apoyo tanto a las empresas como al desarrollo del capital humano. Más recientemente, en enero de 2015, el gobierno de Nueva Gales del Sur (Australia) lanzó una estrategia regional integrada y polivalente de desarrollo económico con cinco objetivos: «promover sectores clave y la competitividad a nivel regional; [...] estimular el empleo y el crecimiento de las



Foto: Christopher Bowns – Drillfield, campus de Virgina Tech (Blacksburg, Virginia, Estados Unidos).

empresas a nivel regional; [...] invertir en infraestructura económica y en conectividad; [...] maximizar la eficiencia del gobierno y mejorar la gobernanza regional; [...] mejorar el intercambio de información y la base de conocimientos»[102].

En Galicia (España), las autoridades sub-nacionales han impulsado una estrategia de desarrollo regional para mejorar el rendimiento económico apoyándose en las competencias que les fueron transferidas en el marco del proceso de creación de las autonomías regionales iniciado en las últimas décadas del siglo XX. Esta estrategia se concentró fundamentalmente en la captación de nuevas inversiones extranjeras, en el apoyo y reorganización de las estructuras de producción locales (especialmente las pequeñas y medianas empresas) y en valorizar el capital humano local[103]. Con esta finalidad, fueron creados varios organismos para desarrollar, coordinar y ejecutar la estrategia impulsando medidas e iniciativas que incluyen la creación de incentivos financieros y fiscales para los actores locales y no locales, la modernización de la infraestructura básica y estratégica, y la inversión en formación y desarrollo de capacidades. Los resultados de esta estrategia han sido dispares, probablemente debido al excesivo énfasis puesto en el desarrollo de infraestructura y por la debilidad de su tejido económico[104]. Dicho esto, el hecho de que el gobierno gallego (*Xunta de Galicia*) fuera capaz de aprovechar el proceso de descentralización para avanzar hacia enfoques más regionalizados es ya de por sí revelador del camino recorrido.

Tomando parte de las estrategias de innovación orientadas a una especialización inteligente (RIS3) de la UE[105], varias regiones francesas –por ejemplo, el País del Loira (*Pays de la Loire*) y Bretaña– están consolidando un sistema de innovación regional dirigido a dar respuesta a los costes laborales más competitivos de otros países. De este modo, gracias a los fondos nacionales y europeos disponibles hasta 2020, el *Pays de la Loire* ha puesto en marcha una estrategia regional de innovación (SRI-SI) centrada en la investigación y el desarrollo tecnológico. Sobre la base de sus ventajas competitivas, la región ha identificado seis áreas de especialización, que se articulan sobre tres ejes principales: 1) reforzar la economía productiva y promover los sectores de actividad clave; 2) consolidar las capacidades para construir los modelos productivos del mañana; 3) promover el bienestar y calidad de vida. Con ello, la región se ha marcado como objetivo posicionar su liderazgo a nivel europeo (y en coordinación con otras regiones) en tres áreas: tecnologías de producción avanzadas, industrias marítimas, alimentación y los bio-recursos. La región del *Pays de la Loire* también ha reforzado su cooperación con la región de Bretaña aprovechando su proximidad geográfica y complementariedad en términos de especialización inteligente. Conscientes de que una coordinación adecuada les proporcionará un mayor impacto económico, las dos regiones han acordado un sistema de gobierno compartido en diversas áreas de especialización[106].

En una sociedad globalizada, las áreas o temas de especialización que desarrollaron las regiones –a menudo tras de décadas de esfuerzos– se ven obligadas a evolucionar rápidamente



CUADRO 3.10 POLOS DE COMPETITIVIDAD Y PARQUES TECNOLÓGICOS

Polos de competitividad en Valonia (Bélgica)

Desde 2005, Valonia (una de las tres regiones de Bélgica) ha puesto en marcha varios polos de competitividad que se han convertido en la avanzadilla de la política de desarrollo económico de la región. Esta iniciativa da continuidad a proyectos similares que han sido implementados con éxito en otros países y regiones, llevándose a cabo en el marco de las políticas de innovación y de competitividad de la Comisión Europea. Mientras que otros *clusters* valones se han dirigido principalmente a las empresas, los polos de competitividad se orientan a un público más amplio. Están diseñados principalmente para aumentar la masa crítica del sistema de innovación de Valonia, poniendo en común los esfuerzos realizados por diferentes actores de sectores industriales especializados.

Desde el año 2011, en Valonia se han creado seis polos de competitividad (en un inicio eran cinco): ciencias de la vida (Biowin), agroindustria (Walgralim), transporte y logística (Logística en Valonia), ingeniería mecánica (Mecatech), aeronáutica y aeroespacial (SkyWin) y tecnologías medioambientales (GreenWin). Esta política fue desarrollada, en primera instancia, a través de un enfoque descendente (*top-down*) que permitió identificar las áreas prioritarias sobre una base científica, a partir del análisis del potencial y de las perspectivas de desarrollo de la región[108].

Parques tecnológicos en el Estado de Santa Catarina (Brasil)

El Estado de Santa Catarina ha invertido recursos considerables para fortalecer la especialización de su tejido industrial a través de la creación de varios parques tecnológicos en tres de sus ciudades, incluida la capital. Brasil dispone de otros muchos parques que prosperan, especialmente, en Río de Janeiro y Sao Paulo.

Santa Catarina dispone en la actualidad de una red estructurada que abarca las tres ciudades. Está integrada por parques tecnológicos, centros de negocios e incubadoras de empresas, además de centros de investigación e instituciones educativas. Su misión es proveer profesionales altamente cualificados para satisfacer las necesidades de las empresas con sede en estos mismos centros. Con esta finalidad, se diseñaron programas de capacitación llevados a cabo en el territorio en una alianza con los principales sectores industriales.

En los últimos veinte años se han creado tres parques tecnológicos en la ciudad de Florianópolis –incluyendo el parque de Tel Alfa, asociado a la Universidad de Santa Catarina y gestionado por la fundación para la investigación del Estado. Las ciudades intermedias de Joinville y Blumenau también acogen a otros parques dignos de interés.

3.3.2 *Clusters*, polos de competitividad y zonas económicas especiales

Además de los instrumentos tradicionales, actualmente existen mecanismos para favorecer la participación de las empresas, la inversión y mejorar las sinergias locales con el fin de generar crecimiento. A nivel territorial, estos mecanismos incluyen, entre otros, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y los polos de competitividad. La mayoría de estas iniciativas suelen estar dirigidas por los gobiernos nacionales, o requieren de su apoyo.

En una sociedad globalizada, las áreas o temas de especialización que desarrollaron las regiones –a menudo tras de décadas de esfuerzos– se ven obligadas a evolucionar rápidamente. Los responsables políticos se ven sometidos a una creciente presión para preservar las ventajas comparativas sobre los cuales reposan las economías regionales, lo que explica se recurran con mayor frecuencia a estrategias de creación de *clusters* (distritos industriales) para mejorar su competitividad. Estos últimos favorecen el reagrupamiento de empresas, de actores económicos e instituciones interesadas para aprocechar la proximidad y reforzar sus ventajas competitivas. Además de facilitar las conexiones y reducir los costes de producción, los clusters estimulan a las regiones a explotar mejor sus propias capacidades en lugar de replicar las políticas que han tenido éxito en otras regiones. Los *clusters* pueden tomar diferentes formas, incluyendo corredores tecnológicos, áreas de alta tecnología en las periferias de las ciudades –aglutinando empresas y centros de trabajo– o pequeñas agrupaciones que, con el tiempo, llegan a integrarse en los sistemas de producción local.

En la provincia china de Zhejiang, apoyándose en una alianza público-privada, el gobierno regional ha creado 53 *clusters* que concentran el 80% del empleo de toda la provincia. La estrategia ha privilegiado la colaboración entre diferentes sectores productivos, la inversión en I+D, la generación de conocimiento y el desarrollo de infraestructuras.

Otras iniciativas próximas al modelo de *cluster* permiten construir alianzas entre centros de investigación, instituciones de educación superior y empresas para el desarrollo de parques tecnológicos y «polos de competitividad». Estas iniciativas están orientadas a favorecer el desarrollo compartido, a generar nuevas sinergias a través de proyectos de innovación cooperativa. Brasil ha creado parques tecnológicos e incubadoras de empresas para impulsar el crecimiento regional a través de la I+D. En Europa se han desarrollado iniciativas similares, sobre todo con el apoyo de la UE (véase el cuadro 3.10). La proliferación de parques tecnológicos, sin embargo, no puede ser considerada como una panacea. Si algunos de estos parques han contribuido a

mejorar la baja capacidad de innovación o la falta de inversión privada, estos casos son por lo general una excepción y no la regla[107].

En todos los continentes, se recurre con mayor frecuencia a la creación de zonas económicas especiales (ZEE) para estimular el crecimiento económico regional. El concepto engloba diferentes realidades: zonas de libre comercio, zonas francas industriales (ZFI), ZFI híbridas, zonas francas portuarias, etc. Las ZEE pueden ser definidas, en términos generales, como «áreas geográficas bien delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país en el que las normas comerciales son diferentes de las que prevalecen en el territorio nacional»[109]. Normalmente, estas normas hacen referencia a los impuestos, al comercio internacional y a la inversión. Suelen estar orientadas a atraer la inversión extranjera, a crear puestos de trabajo, a desarrollar y diversificar las exportaciones, o a funcionar como laboratorios para probar nuevas políticas (en materia jurídica, de empleo o de fijación de precios, por ejemplo). Debido a estas condiciones, las ZEE responden a enfoques descendentes (*top-down*) iniciados por el gobierno central, a veces en alianza con gobiernos regionales.

Estos instrumentos han sido utilizados para impulsar el crecimiento económico en muchas regiones del planeta –pero es una opción no está exenta de riesgos (véase el cuadro 3.11). Existen ejemplos bien conocidos de ZEE que han tenido éxito (el «milagro de Shenzhen», por ejemplo). Pero mal definidas o mal gestionadas, pueden llegar a convertirse en «zonas sin ley» (en particular respecto a las condiciones de trabajo y a la sostenibilidad medioambiental) y, en muchos casos, generan un impacto limitado en el desarrollo endógeno de una región.

3.3.3 Desarrollo económico local en el medio rural

Ante los desafíos derivados de una economía mundial en mutación, la heterogeneidad territorial puede implicar mayor vulnerabilidad. Por lo general, las grandes áreas urbanizadas y densamente pobladas suelen poder hacer frente con más facilidad a las presiones de la globalización que las regiones predominantemente rurales y con asentamientos urbanos dispersos que juegan con mayores desventajas. Los enfoques orientados a promover el crecimiento económico y el cambio en las regiones, en las pequeñas ciudades y en las comunidades rurales necesitan ser radicalmente diferentes de los enfoques utilizados para las áreas más urbanizadas. En las ciudades, las actividades industriales de alto valor añadido suelen ser numerosas y estar altamente especializadas. Gestionar la relación de interdependencia y simbiosis que une las áreas rurales a las áreas más urbanas, y preservar los vínculos rurales/urbanos esenciales resulta de una importancia capital. Además, equilibrar las actividades y el empleo agrícola con las actividades y el empleo no agrícola es imprescindible para los territorios (véase el cuadro 3.12)[114].

En Francia, Brasil y Colombia, entre otros, las políticas públicas regionales buscan promover la cooperación entre los agricultores locales y las empresas que operan en los sectores tradicionales de un territorio determinado a través de los sistemas de producción locales (SPL), contribuyendo a promover las economías

CUADRO 3.11 ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN CHINA E INDIA

Las zonas económicas especiales (ZEE) generalmente requieren un fuerte apoyo por parte del gobierno nacional, en colaboración con los gobiernos regionales. Normalmente las ZEE se localizan a lo largo de las fronteras nacionales de un país o en una zona portuaria o aeroportuaria, beneficiándose a menudo de un régimen fiscal ventajoso y de infraestructuras especiales[110].

Surgidas en las provincias chinas de Guangdong y Fujian a finales de la década de 1970, las ZEE se han multiplicado en los últimos treinta años, contribuyendo al crecimiento económico regional y nacional. En determinadas regiones, aportan entre el 50 y el 90% del crecimiento del PIB. También contribuyen al progreso tecnológico y a la innovación. Por otra parte, mientras que a nivel nacional la tasa global de comercialización de la tecnología se sitúa aproximadamente en el 10%, en las ZEE se supera el 60%[111].

La India creó su primera ZEE en el Estado de Gujarat en 1965 con el objetivo de simplificar su régimen comercial y atraer más inversión extranjera. Desde aquel momento se han adoptado numerosas políticas complementarias (incluyendo una política específica para las ZEE en 2000) y, en la actualidad, se cuentan varios centenares de ZEE especializadas en docenas de sectores que se distribuyen por el conjunto de los Estados de la India. De esta manera, en el contexto de su política de comercio exterior para el período 2015-2020[112], la India ha creado 60 zonas de exportación de productos agrícolas (Zona de Agro-Exportación, ZAE) para favorecer sus exportaciones agrícolas. En este marco, varios Estados han sido identificados como ZAE para diferentes productos: el Estado de Assam para el jengibre; el de Rajasthan para el comino y cilantro; el de Bengala Occidental para la piña, lichi y mango, etc[113]. Esta política puede favorecer enfoques de desarrollo basados en el modelo de cluster al incorporar el concepto de regionalización en todo el proceso agrícola, desde la producción hasta la comercialización de los productos. También puede consolidar las cadenas productivas en la lógica de mercado y reducir los costes de producción mediante economías de escala.

CUADRO 3.12 REVITALIZACIÓN ECONÓMICA EN EL CONDADO DE PRINCE EDWARD (CANADÁ)

En Canadá, los esfuerzos dirigidos a revitalizar la economía estancada, basada en la agricultura, del condado de Prince Edward siguieron el modelo de enfoque territorial del desarrollo (ETD).

El objetivo iba orientado a «construir sobre las fortalezas de sus comunidades [...] y [de acuerdo con las ventajas y experiencias locales para satisfacer la evolución del mercado»[116]. La colaboración entre las partes interesadas resultó de suma importancia.

Los esfuerzos se centraron sobre cinco *clusters* bien definidos: las profesiones creativas; la gastronomía; las actividades comerciales y los servicios «verdes»; el cuidado de la salud y el bienestar; y las industrias creativas[117].

El éxito de esta estrategia ha sido reconocido de manera explícita: «El condado es cada vez más conocido por el dinamismo, la capacidad de innovación y la creatividad de su economía rural, que concede importancia a su patrimonio y su cultura [...]. Hoy en día, los productos agrícolas, el sector industrial y las industrias de alto valor añadido representan un elemento clave en el éxito económico de la comarca»[118].

de aglomeración y a abrir el acceso a los mercados extranjeros para los actores económicos locales.

Con el objetivo de impulsar el crecimiento económico de sus áreas rurales, la región de Antioquia (Colombia) fundó una compañía de desarrollo agroindustrial (Empresa de Desarrollo Agro-Industrial de Antioquia -EDAA) que tiene como objetivos: canalizar recursos y conocimientos; fortalecer la cooperación en las áreas rurales (a través de la federación de productores de café, por ejemplo); garantizar el derecho de usufructo o de la propiedad del suelo; promover el acceso a los bienes y servicios esenciales; apoyar a las pequeñas explotaciones agrícolas y a la agricultura familiar (alianzas entre los pequeños productores para mejorar el acceso al mercado); mejorar la productividad rural; apoyar la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, forestales y pesqueros; y, por último, crear economías de escala y mejorar nichos de mercado de alto valor añadido[115].

Frente a los elevados niveles de desigualdad, de pobreza, de desempleo y de inseguridad alimentaria, KwaZulu-Natal (KZN), la segunda provincia más grande de Sudáfrica, está llevando a cabo un plan estratégico quinquenal (2015- 2020) dirigido a liberar el potencial agrícola de la provincia, a garantizar su seguridad alimentaria e incrementar la participación de



Foto: Gary J. Wood – Granja del condado de Prince Edward (Canadá).

la agricultura en la economía del país (véase el cuadro 3.9 anterior). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de KZN desarrolla, entre otras cosas, lo que él mismo ha denominado «agro-aldeas», y que están destinadas a ser los pilares de la nueva transformación agraria, promoviendo en la provincia el crecimiento agrícola y el desarrollo integrado de empresas rurales sostenibles. El concepto de «agro-aldeas» nació de la voluntad de crear comunidades agrícolas robustas, unidas y autosuficientes. Este modelo está basado en el desarrollo de un tipo de asentamiento más compacto que permite preservar el modo de vida rural, estabilizar la tenencia del suelo, facilitar el acceso a los servicios básicos y favorecer las economías de escala.

En base a la investigación científica y el desarrollo tecnológico, estas intervenciones van dirigidas a estimular la economía agrícola, a crear empleo y a garantizar la seguridad alimentaria y medios de vida rural sostenibles[119].

Por otra parte, a pesar de la importancia del sector minero para las economías sub-nacionales y los gobiernos regionales en particular, la distribución de los beneficios generados muy pocas veces suele ser justa. La reivindicación por un desarrollo minero más respetuoso e integrado al contexto se está extendiendo. La falta de vínculos con el resto de la región y la falta de compensación por los elevados costes sociales y medioambientales que han de asumir las zonas mineras generan preocupación.

Muchas de estas regiones han creado instrumentos de participación en los beneficios para garantizar que al menos una parte de las ganancias derivadas de la actividad minera se queden en el territorio –gracias a fondos de inversión, a acuerdos de participación y de reparto de los ingresos fiscal entre los gobiernos y un sistema de regalías (véase el cuadro 3.13).

El papel de la cultura en el desarrollo económico regional es tan importante como diverso. Más allá de su valor intrínseco, la cultura tiene un impacto real sobre el desarrollo económico de las regiones, por su capacidad para crear puestos de trabajo y por su potencial de atracción de turistas y también de residentes[121].

Reconociendo que era una oportunidad para el crecimiento económico regional, la región de Cusco (Perú) impulsó un plan de desarrollo estratégico para el horizonte de 2021, el *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco a 2021*. Esta iniciativa ha sido posible gracias al proceso gradual de descentralización financiera hacia las regiones iniciado en 2002. El plan estratégico se ha marcado como objetivo lograr un crecimiento regional sostenible y una productividad vehiculada principalmente por el turismo, dando una atención particular a las cuestiones medioambientales y a la gestión de riesgos de desastres.

CUADRO 3.13 EL PROGRAMA REGALÍAS PARA LAS REGIONES (*ROYALTIES FOR REGIONS*) EN AUSTRALIA OCCIDENTAL

Frente a las crecientes tensiones en torno a la distribución de los beneficios económicos derivados de la actividad minera, el gobierno del Estado de Australia Occidental ha puesto en marcha un programa denominado «*Royalties for Regions*» (Regalías para las regiones).

Este programa tiene como objetivo garantizar que una parte justa de los ingresos procedentes de los recursos minerales sea retornada a las comunidades locales.

Asimismo, promueve la inversión a largo plazo en la infraestructura de los Estados federados, con la excepción de Perth. El programa es financiado a través de una reinversión anual del 25% de las regalías mineras.

La mayoría de los fondos son reinvertidos en proyectos concretos. En lugar de ser sustitutivos, estas reinversiones complementan los fondos existentes asignados por el gobierno central y el Estado de Australia Occidental[120].

Aprovechando la ventaja competitiva de su maravilloso patrimonio cultural e histórico, el gobierno regional se implicó para promover un turismo responsable. Con este fin, se ha comprometido a gestionar y preservar el patrimonio cultural, natural y arqueológico de la región en colaboración con la población local, el gobierno nacional y el sector privado.

La importancia del turismo en la economía de Cusco es incalculable. Cusco es el primer destino turístico del Perú; recibe el 88% de los visitantes extranjeros en un país que ha experimentado un incremento destacado del turismo procedente de otros países (aumento del 8,1% anual, frente al 2,2% a nivel mundial).

Entre 2002 y 2012, el número de visitantes extranjeros aumentó de 1,1 a 2,8 millones; el sector turístico aporta el 3,7% del PIB nacional y se espera que alcance el 4,2% en 2021, con un número estimado de visitantes anuales de 5,1 millones[122].

3.3.4 Promover un crecimiento regional equilibrado

Está demostrado que los frutos del crecimiento económico suelen estar distribuidos de manera desigual en el territorio[123]. La consecuencia más inmediata de esta asimetría es que el crecimiento –tanto en los países desarrollados como en desarrollo, en las áreas urbanas o rurales (regiones, ciudades pequeñas y municipios rurales)– suele ir acompañado de una exacerbación de las desigualdades, tanto entre las personas como entre los territorios. Las regiones, por lo tanto, deben realizar esfuerzos

CUADRO 3.14 LA REACTIVACIÓN DEL CICLO ECONÓMICO EN EL CONDADO DE RUSSELL, ESTADOS UNIDOS

El condado de Russell, en el Estado de Virginia (Estados Unidos), cuenta con una población de 30.000 habitantes. Con una economía tradicionalmente basada en la minería del carbón y en la agricultura, el condado experimentó una pérdida del 20% de los empleos entre 1993 y 2004 y una reducción drástica de los salarios reales.

Se hizo necesario reactivar de manera rápida y flexible el ciclo económico, y explotar los recursos humanos disponibles en el territorio para evitar que la población se trasladara a las regiones más atractivas –y de esta manera poder generar empleo.

Esta estrategia fue llevada a cabo entre 2005 y 2007 y pudo combinar la reconversión de la mano de obra con la atracción de la inversión extranjera hacia los sectores implicados en este proceso.

Dos empresas pudieron invertir y crear un mínimo de 350 empleos al final del proceso en 2007[126].

concertados y desarrollar políticas adecuadas para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico. En el caso contrario, se consolidarían los patrones de desigualdad económica y se comprometerían las perspectivas de crecimiento futuro[124].

Los gobiernos regionales también son actores importantes en el desarrollo de las políticas medioambientales

El desempeño económico de una región depende de una serie de factores, entre los que se incluyen su demografía, su tejido industrial, su productividad, su accesibilidad, su capital físico y humano, y su capacidad de innovación. Garantizar una distribución equilibrada del crecimiento económico entre las regiones es complejo, debido principalmente a la desigual distribución de estos factores. Hay tesis que sostienen que los enfoques de desarrollo económico territorializado (como se describe en esta sección) podrían ser propicios para lograr un crecimiento económico más equitativo e inclusivo[125].

Para favorecer un crecimiento equitativo, los enfoques de desarrollo económico local deberían ser participativos e inclusivos, y privilegiar de manera implícita la creación de empleo. La integración de las perspectivas y prioridades de los actores locales en el proceso de planificación estratégica permite garantizar que las políticas puedan estar alineadas con la realidad social y de acuerdo a sus intereses, y de esta manera generar un mayor impacto en la sociedad.

Además, las estrategias locales permiten priorizar la creación de nuevas oportunidades de empleo, a menudo visto como una condición necesaria para el crecimiento económico más equitativo e inclusivo (véase el cuadro 3.14).

En este sentido, «la capacidad de beneficiarse directamente de la actividad económica se relaciona con la posibilidad de participar en las actividades de generación de ingresos»[127]. La capacidad de políticas territorializadas para crear puestos de trabajo hace que sean una opción a considerar para lograr un crecimiento más justo en las regiones y municipios rurales. El impacto de la intervención política en el desarrollo de un área determinada no solamente depende de una coordinación eficaz entre las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, sino también de la capacidad de los actores de integrar esta intervención dentro de un contexto político más amplio que potencie el capital humano o el desarrollo económico.

3.4 EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LAS POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL[128]

El vínculo entre la sostenibilidad y el desarrollo regional ha sido reafirmado durante todo el proceso de negociación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, lo que pone en evidencia un reconocimiento creciente del papel de los gobiernos regionales en el desarrollo sostenible de sus territorios y comunidades, y en la implementación de la nueva agenda mundial. Junto a su papel en las políticas de desarrollo económico y en reforzar las relaciones entre áreas urbanas y rurales, los gobiernos regionales también son actores importantes en el desarrollo de las políticas medioambientales, algunas de las cuales son abordadas en la presente sección.

Las intervenciones a nivel sub-nacional permiten generalmente una mejor adaptación a los contextos geográficos (montañas, valles, hidrografía) y biológicos (hábitats y ecosistemas diversos) de un territorio. La mayor parte de los efectos causados por el cambio climático se manifiestan a nivel supranacional, pero sus consecuencias (inundaciones, sequías, crecidas y contaminación de los ríos, etc.) tienden a afectar varias localidades, sin necesariamente tener un alcance nacional, sobre todo en los países grandes y de tamaño medio.

Por ello, los gobiernos regionales y locales suelen ser el nivel más adecuado para proteger y

preservar el medio ambiente, para gestionar intervenciones y respuestas. Ciertas tareas, como puede ser la evaluación de los daños causados por fenómenos naturales (lluvias intensas, por ejemplo), pueden realizarse con mucha más eficacia a nivel regional o municipal. El diálogo con los productores cuyos cultivos se han visto afectados, o la atención a las empresas que deseen concretar medidas preventivas para proteger el medioambiente, también pueden ser gestionados de manera más directa y accesible a nivel regional y local.

En estos últimos años, las regiones han asumido un papel creciente en el desarrollo e implementación de planes y proyectos relacionados con la sostenibilidad medioambiental. De hecho, en numerosas ocasiones ha recaído sobre las regiones la responsabilidad de desarrollar y aplicar leyes y políticas medioambientales, entre las que se incluyen el cambio climático (incluyendo la educación y la sensibilización), las energías renovables, la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua y la protección de los humedales y de las zonas costeras, de los bosques y de los parques naturales, la agricultura sostenible, las tecnologías verdes y la seguridad alimentaria. A continuación, se muestran ejemplos en las áreas mencionadas para destacar la importancia del nivel de gobernanza regional.

3.4.1 El cambio climático

Todo parece indicar que entre el 50% y el 80% de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático deben ser aplicadas a nivel sub-nacional (o está previsto que lo sean)[129]. En cuanto a la sostenibilidad medioambiental, las regiones se sitúan en la primera línea y han de ser consideradas actores esenciales y legítimos, especialmente en áreas donde las políticas públicas concertadas e integradas resultan imprescindibles. No obstante, a pesar de los avances en la regionalización de las políticas públicas, la transferencia efectiva de competencias y recursos financieros continúa siendo limitada y se suelen seguir privilegiando las políticas sectoriales aisladas en detrimento de los enfoques territoriales integrados.

La colaboración entre los diferentes niveles de la administración pública se hace especialmente relevante cuando las regiones tratan de realizar (y a veces sobrepasar) los objetivos y metas establecidas o negociadas por sus respectivos gobiernos nacionales. Regiones como Flandes (Bélgica), Baviera (Alemania) o California (Estados Unidos) son algunos de los ejemplos más conocidos. De la misma manera, las regiones están mejor situadas para coordinar y facilitar las acciones de otros niveles de gobernanza. El gobierno regional de la Comunidad Autónoma española de Euskadi (País Vasco) se felicitó por las iniciativas de algunos de sus municipios, ofreciéndoles su apoyo. Esto permitió la creación de un instrumento de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel local[130].

A la luz de su papel en el desarrollo sostenible, los gobiernos regionales deberían disponer de los medios adecuados para hacer frente a los desafíos inherentes de su misión, en particular, para premiar las mejores iniciativas y corregir las decisiones y conductas que puedan afectar a la sostenibilidad medioambiental o agravar los efectos causados por el cambio climático (véase el cuadro 3.15).

CUADRO 3.15 EL MERCADO DE CARBONO DE QUEBEC-CALIFORNIA[131]

Los sistemas de limitación y comercialización de los derechos de emisión (SLCDE) son mecanismos incitativos eficaces que, siguiendo la lógica de mercado, permiten reducir las emisiones de carbono. En 2014, la provincia de Quebec y el Estado de California firmaron un convenio de cooperación vinculado sus SLCDE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y armonizar sus respectivos reglamentos. El objetivo del SLCDE de Quebec, por ejemplo, es involucrar a los grandes emisores de diferentes sectores (electricidad, industria y desde 2015, los distribuidores de combustibles fósiles) que superan las 25.000 toneladas de CO_2 por año. Los ingresos procedentes de las subastas anuales son reinvertidos en proyectos dirigidos a reducir las emisiones de carbono.

Ontario y Manitoba han firmado recientemente un acuerdo de adhesión al SLCDE Quebec-California, actualmente el único mercado de carbono cuyo diseño e implementación es gestionado por gobiernos sub-nacionales. Quebec continúa colaborando con otros Estados americanos y provincias canadienses para favorecer la tarifación del carbono y ampliar la cuota del mercado.

California cuenta con una larga experiencia en materia de políticas medioambientales. En 1970 aprobó una reglamentación para reducir la contaminación causada por los automóviles. En 2003 adoptó un plan de acción en el ámbito de la energía que luego sería modificado en varias ocasiones. Y en 2006, promulgó la *Global Warming Solutions Act* con el objetivo de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. También adoptó otras iniciativas con la finalidad de reducir el consumo energético en los edificios públicos y promover el uso de las energías renovables (el programa de desarrollo de California, por ejemplo, ha asignado 10 millones de dólares a 495 proyectos gestionados por 59 organismos públicos). Hoy en día, California se encuentra a la vanguardia de las actividades económicas verdes, liderando la reducción del consumo energético y apoyando a numerosas iniciativas orientadas a las energías limpias y la descontaminación[132].

La preservación de la biodiversidad es otro de los aspectos más estrechamente relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático

Educación y sensibilización

La educación, ya sea formal o no, la sensibilización y la capacitación son fundamentales para concientizar a la población sobre los desafíos del desarrollo sostenible. La educación, en general, permite transformar la relación con el medio ambiente, desarrollar la conciencia ética, favorecer valores, habilidades y patrones de pensamiento compatibles con el desarrollo sostenible. La meta 4.7 de los ODS exige: «De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible». La educación es, sin duda, una de las áreas en las que los poderes públicos han tomado mayores medidas a través de planes estratégicos dirigidos a difundir un mayor conocimiento sobre los desafíos medioambientales (véase el cuadro 3.16). Numerosas regiones han colocado la educación, la sensibilización y la participación ciudadana (especialmente entre los jóvenes) en el centro de sus acciones de sostenibilidad medioambiental, y promueven un mayor compromiso e iniciativas a nivel regional para prevenir los riesgos naturales.

Este trabajo de sensibilización no se limita únicamente a los centros escolares y a las actividades pedagógicas, ya que los gobiernos regionales suelen asumir competencias en materia de planificación y, de manera general, en la gestión territorial. Es común que las regiones organicen campañas públicas y articulen la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones y en la protección del medio ambiente. Trabajando en estrecha colaboración con las comunidades y las ONG sobre el terreno, se ha impulsado un gran número de proyectos dirigidos a promover el eco-turismo y el respeto a las tradiciones locales sostenibles, la creación de empleos verdes y la sensibilización pública sobre la necesidad de disponer de servicios para la conservación del medioambiente.

El turismo es otra área en la que la sensibilización resulta esencial, dada la fuerte presión que ejerce sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Los modelos de desarrollo turístico deben adoptar un enfoque más equilibrado entre el desarrollo económico, por una parte, y la preservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el respeto patrimonio local y la cultura, por otra, tal y como establece la meta 8.9 del ODS 8: «De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales».

En la provincia coreana de Jeju (630.000 habitantes en 2015), por ejemplo, el turismo se ha desarrollado rápidamente en los últimos años. El número de visitantes anuales ha pasado de 6 millones en 2005 a 13,2 millones en 2015[134]. El gobierno regional se ha comprometido a estimular la economía de la isla mediante la preservación de su entorno natural y de su cultura (inversiones en vehículos eléctricos, en energía solar y eólica en particular), y a regular el turismo para garantizar la sostenibilidad de la isla, tal y como ha sucedido en otros casos similares.

La conservación de la biodiversidad

La preservación de la biodiversidad es otro de los aspectos más estrechamente relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático. En un estudio exhaustivo sobre la pérdida de biodiversidad[135], los científicos evaluaron la pérdida de biodiversidad a nivel mundial y concluyeron que ésta había caído por debajo del «nivel de seguridad» del 58,1% de la cobertura terrestre del planeta, debido en gran medida a la destrucción del hábitat natural con fines agrícolas.

En las decisiones adoptadas por las conferencias de las partes (COP), la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) reconoce el compromiso creciente de los gobiernos locales y sub-nacionales con la protección de la biodiversidad. En la décima Conferencia de las partes (COP10), el CDB identifica a los gobiernos regionales como socios clave en la implementación de estrategias y seguimiento de los procesos nacionales (decisión X/22). Adopta además un plan de acción específico para apoyar y coordinar esfuerzos con los gobiernos sub-nacionales, las ciudades y otras autoridades locales con el fin de aplicar el Plan estratégico de la Convención 2011-2020 y las Metas de Aichi relacionadas con la biodiversidad.

CUADRO 3.16 SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA PROVINCIA OCCIDENTAL DE SRI LANKA[133]

La provincia Occidental de Sri Lanka ha impulsado un proyecto destinado a sensibilizar a los escolares sobre la importancia de preservar el medio ambiente y la biodiversidad. El principal objetivo fue promover el conocimiento, la capacidad y la creatividad en relación con el desarrollo sostenible y la agricultura urbana a través de foros de debate y de ejercicios prácticos. Los escolares se familiarizaron con los métodos de la agricultura urbana y con la importancia de cultivar sus propios alimentos y consumir frutas y verduras producidas en la región, como también en el uso de energías renovables y en la conservación de la fauna. Un total de 88 escuelas y aproximadamente 45.000 estudiantes participaron en esta iniciativa educativa.

Más recientemente, en 2014, en el marco de la COP12 celebrada en Corea del Sur, los miembros de la Convención reafirmaron su voluntad de implicar a los niveles sub-nacionales mediante la adopción de nueve decisiones que hacen referencia explícita a la aplicación del Plan estratégico para la diversidad biológica a escala local y regional. La decisión XII/9 de la COP12 invita a las partes a promover estrategias y planes de acción locales y sub-nacionales orientadas a la conservación de la biodiversidad, y a fortalecer la capacidad de los gobiernos sub-nacionales y locales con el objetivo de incorporar la biodiversidad en la planificación urbana y en otros procesos de ordenación y gestión territorial (véase el cuadro 3.17).

La protección de la biodiversidad constituye una de las áreas de competencia de los gobiernos regionales. Las políticas orientadas a la biodiversidad (véase el cuadro 3.18) no pueden quedar limitadas únicamente a la flora, a la fauna, a los microorganismos y a los ecosistemas; éstas deberían implicar al conjunto de la población urbana y rural, y defender el acceso a los alimentos, a las medicinas, al agua potable, al aire no contaminado y, de manera más generalizada, a un medio ambiente limpio y saludable. En este sentido, la coordinación vertical y horizontal integrada, e implementada a nivel local por los

CUADRO 3.17 LA CONFERENCIA INTERNACIONAL «REGIONES POR LA BIODIVERSIDAD»[136]

Ante el objetivo de promover el diálogo entre los gobiernos regionales, las autoridades locales, las organizaciones de conservación de la naturaleza y otros actores interesados en la aplicación tanto del Plan Estratégico 2011-2020 como de las Metas de Aichi relativas a la biodiversidad de la Convención sobre la diversidad biológica (CDB) de Naciones Unidas[137], Barcelona acogió una conferencia internacional dedicada a analizar el papel de las regiones en la conservación de la biodiversidad y los desafíos y responsabilidades vinculadas a la consecución de los objetivos marcados.

La conferencia también permitió la entrada de un grupo de gobiernos regionales al Comité Consultivo de gobiernos sub-nacionales de la CDB. Este comité reúne a un conjunto de regiones cuya misión es proporcionar su experiencia y apoyo, y evaluar de manera conjunta los planes de acción sub-nacionales que traten sobre la biodiversidad.

Los participantes en la conferencia destacaron que, si bien los gobiernos regionales se encuentran en la mejor posición para gestionar cuestiones relacionadas con la biodiversidad y aportar soluciones, también suelen carecer de los recursos humanos y/o financieros necesarios, especialmente en las áreas rurales.

CUADRO 3.18 CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA REGIÓN DE MOQUEGUA (PERÚ)[138]

Al igual que en muchas otras regiones del mundo, la biodiversidad de la región peruana de Moquegua se encuentra sometida a una fuerte presión causada por la fragmentación del hábitat, la sobreexplotación de los recursos hídricos, la extracción de especies forestales y los incendios arbustivos —todos ellos factores, relacionados principalmente con la actividad humana. Para hacer frente a estos desafíos, el gobierno regional de Moquegua ha desarrollado una estrategia regional para la biodiversidad (2014-2020) a través de un proceso participativo que ha recogido las ideas de más de 200 personas, incluidos de profesionales, de miembros de la sociedad civil, de representantes de instituciones públicas y privadas, y de autoridades regionales y municipales.

El proyecto se articula sobre seis grandes objetivos:

1. promover la gestión eficaz de los recursos financieros para la conservación de la biodiversidad;
2. fortalecer las capacidades del personal técnico y operativo para una buena gestión de la biodiversidad;
3. mejorar la capacidad de la población para preservar y promover el uso sostenible de la biodiversidad;
4. promover la gestión sostenible del turismo y de flora y fauna, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas y generar beneficios positivos para la economía y el empleo;
5. promover el estudio científico de las especies animales y vegetales y de los ecosistemas locales;
6. establecer políticas e instrumentos de gestión orientados a la biodiversidad.

En Cataluña (España), la estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad se orienta a integrar las condiciones para una biodiversidad sostenible en la planificación urbana y regional, a garantizar la permeabilidad ecológica del territorio con el objetivo de facilitar los desplazamientos y dispersión de las especies, a facilitar las conexiones biológicas en todo el territorio a través de «corredores verdes» y a mantener en óptimo estado de conservación los diferentes tipos de hábitats. A fin de poder alcanzar estos objetivos, la meta 8 de la estrategia, por ejemplo, destaca la necesidad de impulsar un modelo territorial sostenible que favorezca el desarrollo económico, mejore la calidad de vida y el medio ambiente, y promueva la preservación de la biodiversidad en todos los niveles de la planificación y gestión del desarrollo urbano y del conjunto del territorio.

actores del territorio suele ser más eficaz que las intervenciones sectoriales puntuales llevadas a cabo de manera aislada por los diferentes niveles de la administración pública.

La gestión del agua y la preservación de humedales y áreas costeras

La gestión del agua, que resulta indispensable para la vida, es una competencia que depende cada vez más de los gobiernos regionales y de las autoridades locales.

El objetivo 6 de los ODS exige «garantizar el acceso universal al agua, al saneamiento y a la gestión sostenible de los recursos hídricos». Como recurso natural disponible en abundancia, pero sobreexplotado por la actividad humana, el agua se encuentra sometida a una presión considerable en todo el mundo. Las fronteras hidrológicas y administrativas rara vez coinciden y su gestión está fragmentada, factores que implican una elevada dependencia de una gobernanza multinivel eficaz. Este punto es de una gran importancia ya que, según la OCDE[139], el 40% de la población mundial vive en áreas condicionadas por el estrés hídrico, una cifra que alcanzará el 55% en 2050. La gestión del agua es, igualmente, determinante para todos los aspectos del desarrollo, como por ejemplo la agricultura y la provisión de alimentos, la salud, la energía y el medio ambiente.

La distribución de la gestión de los recursos hídricos (incluyendo el saneamiento) entre los diferentes niveles de gobernanza varía en todo el mundo. En países como Australia, Malasia, Líbano, Kenia o Rusia, esta responsabilidad recae en los niveles intermedios (regiones, provincias, departamentos, condados, Estados, etc.). En otros países (Túnez, Gabón, Irán y Singapur entre otros), es responsabilidad exclusiva del gobierno central. En países como Brasil, Canadá, India, Dinamarca, Alemania y Marruecos, los recursos hídricos son gestionados a nivel municipal en colaboración con el gobierno regional y/o central. La gestión integrada de las cuencas hidrográficas se ajusta a la estructura geográfica natural del territorio y facilita que cada territorio disponga de su propio organismo de gestión. Ofrece ejemplos interesantes de participación que involucran a los municipios, a las empresas locales y a las comunidades que dependen de dicha cuenca. Este modelo permite coordinar la gestión de los recursos hídricos dentro de los límites definidos por una unidad geográfica (la cuenca), teniendo en cuenta los diferentes elementos que intervienen en el ciclo del agua y las interacciones entre los sistemas naturales y humanos, lo que favorece un uso más equilibrado y sostenible de los recursos. Ha sido adoptado en muchos países como, por ejemplo, Brasil, Francia, Malasia o la cuenca del río Níger, que dispone de plan de gestión integrada que involucra a nueve países (Camerún, Guinea, Malí, Níger, Costa de Marfil, Benín, Burkina Faso, Nigeria y Chad)[140].

Los servicios de abastecimiento del agua, prestado por empresas especializadas, no siempre son gestionados por las instituciones sobre las que recae la responsabilidad legal del servicio. En Brasil, a pesar de que la gestión del abastecimiento de agua es una responsabilidad municipal, la mayor parte de la población recibe el suministro por parte de las grandes empresas propiedad del gobierno regional (*Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo* – SABESP en el Estado de Sao Paulo, por ejemplo).

En muchos lugares, **la creciente descentralización de la gestión de los recursos hídricos ha permitido impulsar políticas mejor adaptadas a las realidades locales, pero por otra parte ha exacerbado los problemas de falta de coordinación y de solapamiento de competencias**. De hecho, la experiencia ha demostrado que no existe una solución universal en la materia: las políticas, en todo caso, se deberían adaptar a las especificidades locales y regionales y ser desarrolladas a partir de enfoques

CUADRO 3.19 GESTIÓN DEL AGUA, DE LAS CUENCAS HÍDRICAS Y DE LAS VÍAS NAVEGABLES EN EL TERRITORIO DEL NORTE (AUSTRALIA)[141]

Como parte de su «estrategia ambiental equilibrada», el Territorio del Norte, en Australia, ha tomado medidas dirigidas a gestionar sus recursos hídricos y a preservar sus cuencas y vías navegables, a proteger el medio ambiente y sostener las funciones agrícolas y medioambientales esenciales. Para ello, el Estado:

- desarrolla e implementa planes estratégicos para gestionar el suministro de los recursos hídricos, reducir las posibles amenazas que afectan la diversidad biológica marina y mejorar el tratamiento de las aguas residuales;
- controla y fomenta la transparencia en lo que respecta al estado de sus vías navegables y sus recursos de agua potable, y verifica el impacto de las actividades económicas sobre estos recursos;
- colabora con el Centro australiano para la investigación y formación sobre las aguas subterráneas (NCGRT) que analiza el potencial de los acuíferos gestionados para almacenar agua;
- propone programas orientados a reducir los costes asociados con la adopción de las tecnologías de gestión de residuos y de uso racional del agua;
- promueve soluciones para mitigar el impacto de las inundaciones y tempestades;
- alienta la gestión sostenible de los recursos pesqueros y acuáticos del Estado.

ascendentes (*bottom-up*) e inclusivos (véase el cuadro 3.19).

Las regiones costeras son a menudo las más productivas y atractivas, y en ellas se concentra una gran parte de la población mundial: la mitad de la población mundial vive a menos de 60 kilómetros del mar, y el 75% de las grandes ciudades se sitúan a lo largo de la costa[142]. Esta concentración de población y actividades humanas (turismo, industria, etc.) ejerce fuertes presiones sobre los ecosistemas costeros (destrucción del hábitat, pérdida de la biodiversidad y contaminación) que se encuentran entre los más vulnerables frente al cambio climático y a los desastres naturales. El incremento del nivel del mar, las inundaciones, la erosión y los fenómenos meteorológicos extremos son algunos de los riesgos que amenazan a las regiones costeras, cuyas comunidades, en muchos casos, ya están padeciendo las consecuencias (véase el cuadro 3.20).

Dada la trascendencia de los desafíos, es indispensable desarrollar y generalizar el uso de planes de gestión integrada de las zonas costeras a fin de proteger sus recursos naturales y promover su uso racional. El desarrollo sostenible de estas áreas vulnerables depende de la capacidad de los gobiernos para desarrollar enfoques coordinados que, además, tengan en cuenta actividades como la acuicultura, el transporte marítimo, el turismo, la agricultura, la industria, la pesca, la producción de energía eólica marina y el desarrollo de infraestructuras adecuadas.

CUADRO 3.20 GESTIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS EN SCHLESWIG-HOLSTEIN (ALEMANIA)

En Schleswig-Holstein, más de 350.000 personas residen en zonas costeras expuestas a riesgos de inundación. Consciente de los retos que plantea el cambio climático, como ser el incremento del nivel del mar, el aumento de las temperaturas y el cambio de los patrones de viento, el Estado federal de Schleswig-Holstein (Alemania) aprobó en 2015 una estrategia integrada de adaptación al cambio climático centrada en la gestión de los riesgos costeros. La estrategia tiene como objetivo promover la resiliencia y preservar la integridad del ecosistema del mar de Wadden como también garantizar el mantenimiento a largo plazo de las funciones y estructuras existentes[143].

La agencia de Schleswig-Holstein es responsable de la protección costera y del parque nacional de conservación marina (LKN.SH), y en particular de la protección contra las inundaciones a lo largo de los cursos de agua, de la intervención en caso de derrames de hidrocarburos, de la conservación y el desarrollo sostenible del parque nacional del mar de Wadden en Schleswig-Holstein y de la preservación de los ríos, aguas subterráneas, lagos y aguas costeras.

Gestión forestal y áreas protegidas

Del mismo modo, la gestión forestal es un ámbito estrechamente relacionado con la sostenibilidad, y suele ser responsabilidad de los gobiernos regionales. **Los bosques desempeñan un papel crucial en materia de conservación del suelo, del ciclo del agua, del secuestro de carbono y de la protección del hábitat, así como para otras muchas actividades para la preservación de los ecosistemas**. La gestión sostenible de los bosques resulta imprescindible para garantizar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de la población, y una agricultura sostenible. En todo el planeta, los medios de subsistencia de aproximadamente 1.600 millones de personas dependen de unos bosques que constituyen el hábitat natural para cerca del 80% de las especies terrestres de animales, plantas e insectos . La meta 15.2 de los ODS establece: «De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial». La expansión de las tierras agrícolas es la principal causa de deforestación. Debería estar mejor regulada a través de la promoción de una interacción positiva entre la agricultura y la silvicultura, y una mejor integración de las políticas adaptadas a las condiciones locales en materia de bosques, de agricultura, de energía, de gestión del suelo y de desarrollo rural (véase el cuadro 3.21).

Ante la urgencia de proteger los ecosistemas frágiles, se considera que la creación de áreas protegidas y de zonas de conservación son mecanismos necesarios para lograr modelos de gestión que permitan un uso sostenible de los recursos ambientales. Por otra parte, se trata de un componente fundamental del programa de trabajo del CDB, dado que estas «áreas protegidas permiten la sobrevivencia de aproximadamente 1.100 millones de personas, y constituyen la principal fuente de agua potable para más de una tercera parte de las principales ciudades del planeta, representando una de las garantías más importantes de la seguridad alimentaria mundial»[145]. El marco legal de las áreas protegidas varía de un país a otro, aunque se constata que en la mayor parte de los países existe una superposición de competencias territoriales con las regiones, sobre las cuales recae en gran medida la responsabilidad de crear y gestionar estas áreas.

En Brasil, el gobierno federal define y regula los criterios y tipologías de las diferentes áreas protegidas del país en todos los niveles de gobernanza. Los modelos aplicables son numerosos y combinan diferentes politicas de protección y

CUADRO 3.21 EL PLAN DE ACCIÓN FORESTAL DEL DEPARTAMENTO DE GOSSAS (SENEGAL)

Ante la pérdida de una media anual de 43.000 hectáreas de bosques entre 1990 y 2015[146], el Consejo departamental de Gossas desarrolló un plan «por el pueblo y para el pueblo» dirigido a revertir esta tendencia, en colaboración con el servicio forestal del departamento. Entre sus muchos objetivos, el plan se propuso cartografiar y delimitar 750 hectáreas del bosque Malka, reforestar 50 hectáreas (la mitad de las 100 hectáreas que habían sido previstas en un inicio), crear estructuras de gestión forestal, a través de los comités de aldeas y entre aldeas, sensibilizar a la población, políticos y otras partes interesadas, reintroducir especies vegetales y animales, distribuir 1.000 hornos de buen rendimiento energético anual y secuestrar 13.500 toneladas de CO_2 por año. Con el fin de promover la participación de las poblaciones locales y reforzar sus capacidades, el proyecto también ha previsto capacitar a un dirigente de cada comunidad rural en la gestión forestal[147].

explotación socioeconómica. El Estado de Sao Paulo trabaja actualmente, con la ayuda de R20[148] y de FUNBIO (el fondo brasileño para la biodiversidad), en un proyecto de reforestación de 10.000 hectáreas para el periodo de 2015 a 2020. Cada hectárea será poblada por 1.600 árboles con un costo estimado de 50 millones de dólares[149]. El Estado ha creado más de cincuenta unidades de conservación que aplican diferentes métodos de gestión coordinadas por la Comisión para la biodiversidad de Sao Paulo, donde se reúnen las partes interesadas para decidir la expansión de las áreas protegidas existentes y la creación de áreas nuevas.

Energías renovables y tecnologías verdes

No hay duda de que **las energías renovables** son un elemento clave para un futuro sostenible. Éstas pueden contribuir a **satisfacer la demanda mundial de energía, participan de la reducción de las emisiones de carbono y favorecen el desarrollo económico local**.

Las estrategias regionales de transición energética son cada vez más numerosas, como así demuestra el desarrollo de la energía solar en Rajasthan, India (véase el cuadro 3.22), y la política energética de Valonia (Bélgica) para el periodo 2014-2019. Esta última se ha fijado como objetivo promover el uso de la energía sostenible a través del desarrollo de energías renovables y de una regulación más eficaz del mercado regional de electricidad y gas, incidiendo en aspectos económicos, sociales y medioambientales[150]. La región de Pays de la Loire (Francia) también se ha dotado de una estrategia regional para la transición energética para el periodo 2014-2020[151].

Agricultura sostenible

Como sector clave para el desarrollo rural y cada vez más indispensable para la seguridad alimentaria de un mundo en proceso de urbanización, la agricultura ha experimentado importantes transformaciones derivadas del uso de las nuevas tecnologías, de la mecanización, del uso de productos químicos y de la introducción de políticas dirigidas principalmente a incrementar su productividad. Esto conlleva, entre otros aspectos, al agotamiento de los suelos cultivables, a la contaminación de las aguas subterráneas y a un deterioro



Foto : Aleksandr Zykov – Moynaq (Uzbekistán).

Moynaq, una antigua pequeña ciudad portuaria, hoy prácticamente abandonada debido a la desertización del Mar de Aral

de las condiciones sociales y económicas de las comunidades rurales. El cambio climático también se acompaña de nuevos desafíos, y de manera particular de una mayor exposición ante los desastres naturales y episodios hidrológicos que podrían poner en riesgo la producción agrícola y ganadera.

En Europa, la política agrícola común (PAC) tiene como objetivo atenuar los riesgos de degradación medioambiental y favorecer la sostenibilidad a partir de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo de sistemas agrícolas «naturales», de gestión y de uso sostenible de los recursos hídricos, y de la mitigación del cambio climático (véase el cuadro 3.23).

Satisfacer las necesidades alimentarias y de otros productos agrícolas para una población en expansión implica incrementar la producción de alimentos, en particular mediante el desarrollo de nuevas tecnologías, de iniciativas de sensibilización y de incentivos financieros. Las políticas deberán evolucionar para garantizar un suministro estable de los productos alimentarios y el acceso a la población más vulnerable. El éxito en este ámbito dependerá de la eficacia de la gobernanza multinivel y de la participación de la población rural, del sector privado y de la comunidad científica[155].

Seguridad alimentaria

Los sistemas alimentarios son numerosos y varían en cada región del mundo. Sin embargo, estamos asistiendo al auge de un sistema agroindustrial, hegemónico, basado en la producción a gran escala y en el consumo masivo, concentrado, globalizado, que se concentra en manos de grandes grupos industriales y comerciales. Aún cuando este proceso ha contribuido a reducir el coste de los alimentos y a mejorar la higiene alimentaria, el sistema no es realmente compatible con el desarrollo sostenible, por lo que se hace necesario buscar alternativas. El concepto de «sistema alimentario territorializado», desarrollado y difundido por la comunidad científica, las ONG y las organizaciones internacionales requiere que las regiones sean actores activos en este sector. Para responder al crecimiento exponencial de las ciudades y a las oleadas masivas de migración hacia las áreas urbanas, las regiones pueden ofrecer un complemento o promover una alternativa al sistema de suministro alimentario cada vez más globalizado, industrializado y mercantilizado[156]. Pero buscar un reequilibrio de estos mecanismos complejos tiene repercusiones importantes para la cultura de proximidad, para la salud de la población y la sostenibilidad de la economía y el medio ambiente, como también para la convivencia, la paz y la seguridad.

La economía rural-urbana articula un sistema complejo que involucra a un número

CUADRO 3.22 LA ENERGÍA SOLAR EN RAJASTHAN (INDIA)[152]

Como parte de los esfuerzos de India para impulsar la energía solar, el Estado de Rajasthan ha aumentado su capacidad de producción de energía solar con la ambición de posicionarse como líder del sector en el país a través de la explotación de las ventajas competitivas que le proporciona la naturaleza, en particular sus vastas extensiones y alto nivel de insolación. En 2011, la ambición de Rajasthan por alcanzar los 25 GW de capacidad solar en 2022 superó los objetivos marcados por el gobierno nacional que habían sido fijados en 22 GW para el mismo periodo (la meta se sitúa actualmente en los 100 GW para 2022). En este sentido, se puede afirmar que la India podría llegar a reducir sus emisiones de carbono en aproximadamente 202 millones de toneladas en 2020 si la capacidad energética solar del Estado se extiende al resto del país.

Pero el desarrollo de la capacidad solar ya ha tenido que afrontar una serie de problemas financieros y logísticos en todos los niveles de gobierno del país, incluyendo sobre todo la falta de recursos financieros, las dificultades para adquirir los terrenos necesarios y la falta de infraestructura para conectar las empresas de distribución a la red.

CUADRO 3.23 PLAN DE AGRICULTURA SOSTENIBLE EN LA REGIÓN DE BRETAÑA (FRANCIA)[153]

La «primera región agrícola» de Francia[154] ha impulsado diversas iniciativas orientadas a mitigar los efectos del cambio climático (una seria amenaza para el equilibrio económico de las cosechas) y a reducir significativamente las emisiones de CO_2 relacionadas con la agricultura (que concentra actualmente el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de Bretaña). El Consejo regional de Bretaña y la Cámara regional de agricultura trabajan de manera conjunta para reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética de la maquinaria agrícola, desarrollar fuentes de energía renovables e impulsar nuevas iniciativas de investigación colectiva. Entre ellas: la mejora del aislamiento térmico, de la ventilación y de la recuperación del calor; la financiación de sistemas de refrigeración y recuperación de calor para las cisternas y equipos de refrigeración para la leche (el 10% de las explotaciones ganaderas fueron equipadas en 2015); la adquisición de materiales eco-energéticos; y el apoyo financiero a los agricultores.

considerable de intereses y actores socioeconómicos: agricultores, artesanos, industrias alimentarias, empresas de embalaje y de reciclaje, fabricantes de maquinaria, transportistas, operadores, intermediarios, comerciantes, restauradores, servicios financieros, de innovación, de comunicación y de formación; y, por supuesto, al conjunto de habitantes de un territorio. La gama de acciones e intereses de esta comunidad de actores es vasta y variada, y trasciende los límites administrativos de los niveles de gobernanza local. Su participación, sin embargo, resulta fundamental para gestionar la seguridad alimentaria. Debido a su carácter local y a su proximidad, las regiones pueden ser el nivel de gobierno ideal para favorecer la interacción entre estos actores y garantizar que los resultados de sus decisiones sean beneficiosos para el territorio.

El gobierno del Azuay, en Ecuador, ha definido su «Visión territorial para el horizonte 2019», un plan territorial integral dirigido a garantizar la sostenibilidad en cada uno de los aspectos de su administración pública, incluyendo el medio ambiente[157]. La «soberanía alimentaria» defendida en este plan trasciende el simple suministro de alimentos, y se convierte en un concepto social, cultural y medioambiental que se adapta al contexto local promoviendo un retorno a los conocimientos alimentarios tradicionales. En este sentido, algunas partes del plan dedicadas a la seguridad alimentaria prevén actividades de creación de capacidad y de sensibilización que se abordan en la sección sobre la «gestión, explotación y mantenimiento de sistemas de riego». Además, el gobierno regional impulsa la organización de ferias semanales con el objetivo de sensibilizar y garantizar el acceso al mercado a los pequeños productores rurales.

La economía rural-urbana articula un sistema complejo que involucra a un número considerable de intereses y actores socioeconómicos



Foto: David Stanley – Lüderitz (Namibia).

Paralelamente se multiplican las acciones de incidencia política. La declaración final de la segunda Cumbre de las regiones del mundo sobre seguridad alimentaria, celebrada en Medellín en 2012, aboga por la creación de «sistemas alimentarios territorializados». En 2015, a raíz de la Declaración de Quebec, los representantes de la Universidad de Laval (Canadá), de la Cátedra UNESCO «Alimentación en el mundo» de Montpellier SupAgro (Francia), de la Universidad de Costa Rica, de la Organización de Regiones Unidas (ORU-FOGAR), del centro de investigación Resolis (Francia) y de la Asociación de las regiones de Francia defendieron que los sistemas alimentarios territorializados hacen de la seguridad alimentaria «un pilar del desarrollo territorial que permite el fortalecimiento de los sectores agrícolas y alimentarios locales, y contribuye al mismo tiempo a preservar los recursos naturales, a mejorar el medio ambiente, a crear empleo en sectores relacionados (restauración, eco-turismo, artesanía, servicios), a promocionar el patrimonio cultural, en particular el gastronómico, así como a proteger la diversidad agrícola y alimentaria»[158].

Más adelante, en este capítulo, se reafirma que el vínculo urbano-rural requiere de un enfoque regional por dos razones: en primer lugar porque una perspectiva regional permite comprender mejor la realidad demográfica urbano-rural, la diversidad agroclimática de los territorios urbano-rurales y, en el plano económico, el importante volumen de transacciones que son realizadas en el marco de esta relación[159]; y en segundo lugar porque el nivel regional permite el desarrollo de un modelo multinivel de complementariedades, de interconexiones y de solidaridad entre los diferentes municipios que lo integran.

El papel de la cooperación descentralizada, de la relación estrecha y del hermanamiento entre regiones, ciudades y otros actores implicados resulta indispensable para favorecer la sensibilización sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y el medio ambiente, y, con los desafíos asociados. Tanto a nivel nacional como internacional, numerosas asociaciones, redes y plataformas han contribuido a este objetivo favoreciendo el intercambio de buenas prácticas y dando apoyo a proyectos de cooperación con el objetivo de mejorar las políticas medioambientales en diferentes regiones del mundo. El Foro de las Regiones de CGLU, la redes Nrg4SD, ORU-FOGAR, el R20, entre otras, comparten ideas afines y trabajan con éxito en el cumplimiento de esta misión.

4.

PEQUEÑAS CIUDADES, VÍNCULOS URBANO-RURALES Y DESARROLLO REGIONAL

Aunque el planeta ha entrado de lleno en la era urbana, los pequeños centros urbanos y los municipios rurales siguen desempeñando un papel fundamental en el desarrollo. El desarrollo regional implica tanto a las áreas rurales como a las áreas urbanas y es un factor clave de cohesión y prosperidad para la población que vive en ellas, como también para las empresas que producen y crean riqueza en ese contexto. Los vínculos territoriales –entre la ciudad y el campo, entre los pequeños centros urbanos, las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas– desempeñan un papel decisivo en la consecución de un desarrollo regional que sea sostenible, integrado e inclusivo.

Sin embargo, no se dispone de ningún instrumento de medición universal que permita evaluar el impacto generado por las pequeñas ciudades en el desarrollo regional. Si muchas de ellas están participando activamente en los ciclos de crecimiento, otras, especialmente las más pequeñas, afrontan el estancamiento y la decadencia. Dos razones de peso explican la persistencia de estas brechas. En primer lugar, a diferencia de las grandes ciudades, la mayoría de las ciudades pequeñas (y sus economías) dependen en gran medida de su ubicación y de su contexto geográfico –por lo general un entorno rural– y del impacto de las políticas y leyes nacionales. Por ejemplo, las ciudades pequeñas tienden a sufrir los efectos de las políticas y marcos nacionales que discriminan de manera estricta lo que es rural de lo que es urbano mientras que, por definición, sus economías interactúan y mantienen una estrecha relación con el entorno rural inmediato. En otras palabras, una separación rígida entre áreas urbanas y rurales tiende a desfavorecer –en lugar de beneficiar– a los hogares y empresas de las comunidades más pequeñas. En segundo lugar, y en relación con esta tipología urbano-rural, las pequeñas ciudades suelen tener una mayor dependencia de la asistencia financiera y técnica que reciben de otros niveles de gobierno, en particular de las administraciones regionales y nacionales.

Muchas pequeñas ciudades y municipios rurales se apoyan en su relación privilegiada con el contexto local y el profundo conocimiento del mismo –tanto de sus ventajas como de sus desafíos– para construir un sistema de gobernanza que representa un eslabón esencial de la democracia local, un puente insoslayable entre la administración pública y la población.

La agenda mundial de desarrollo regional debe tomar en consideración estas dimensiones, proponer un enfoque territorial más integrado que, lejos de relegar a las pequeñas ciudades y a su entorno, se apoye en su relación privilegiada con los territorios, en sus relaciones sociales e institucionales, en su proximidad a los recursos naturales –elementos clave para alcanzar la sostenibilidad social, alimentaria y medioambiental de los territorios y aglomeraciones urbanas.

Aunque el planeta ha entrado de lleno en la era urbana, los pequeños centros urbanos y los municipios rurales siguen desempeñando un papel fundamental en el desarrollo

4.1 LAS PEQUEÑAS CIUDADES: UN COMPONENTE CLAVE DE LA RED URBANA

Esta sección se centra en los aspectos del desarrollo regional y territorial que inciden directamente sobre las pequeñas ciudades. Las ciudades pequeñas, consideradas en este informe como unidades de análisis, no son fáciles de definir debido a la gran variedad de roles funcionales que pueden asumir en sus respectivas áreas de influencia territorial (*hinterland*).

No existe una definición universal del concepto de «pequeña ciudad». Para responder a la diversidad de configuraciones demográficas y urbanas en el mundo, cualquier definición debe ser a la vez imprecisa y contextualizada en ambos extremos de su clasificación –los umbrales de población superior e inferior a partir de los cuales una ciudad puede ser considerada como «pequeña». De acuerdo con la legislación y la realidad de cada país, centros urbanos con algunos centenares de habitantes pueden ser calificados como «urbanos». Mientras que, en el otro extremo, algunas «ciudades» de menos de 100.000 habitantes pueden ser consideradas como «pequeñas» en China o India. La imprecisión de este concepto tiene repercusiones sobre el análisis comparativo de la categoría «pequeña ciudad».

En general, en todo el mundo las pequeñas ciudades son un puente indispensable entre lo urbano y lo rural

En este informe, **cualquier centro urbano con una población inferior a 50.000 habitantes** es considerado como una pequeña ciudad, a pesar de las limitaciones de una definición estrictamente demográfica. El Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPON, según su acrónimo en inglés), adopta, por ejemplo, un triple enfoque para definir las «pequeñas ciudades» de acuerdo con la realidad de los sistemas urbanos y demográficos:

- un **enfoque morfológico**, según el cual una pequeña ciudad debe cumplir con ciertos criterios relacionados con el tejido urbano y la estructura del hábitat (un área urbana compacta, un tejido urbano continuo y una concentración de población);
- un **enfoque administrativo**, que define a la pequeña ciudad como una «unidad territorial del gobierno local»[160] reconocida dentro de un sistema administrativo más amplio de un país;
- por último, un **enfoque funcional**, según el cual una pequeña ciudad es una aglomeración que concentra actividades económicas y sociales, ofrece una gama de servicios y asume funciones administrativas específicas para el área regional que la rodea –y que coincide generalmente con la aglomeración urbana y su área de influencia (fundamentalmente rural).

El enfoque funcional resulta particularmente útil para definir la interacción de una pequeña ciudad con su territorio. Estas funciones están fuertemente condicionadas por sistemas nacionales y sub-nacionales (regionales) más amplios que integran a las ciudades pequeñas con independencia de su población o extensión urbana. Por ejemplo, en un país pequeño como Belice, cuya población en 2014 se estimaba en 340.000 habitantes, la ciudad más grande (Belize City) contaba con 57.000 habitantes, mientras que la población de los centros urbanos intermedios oscilaba entre 5.000 y 10.000 habitantes. Las ciudades pequeñas presentaban un tamaño todavía más reducido y, a menudo con una población inferior a 2.000 habitantes. Sin embargo, todas ellas ejercen funciones concretas en ámbitos de la administración, el comercio y la educación, que condicionan y están condicionadas por el sistema urbano nacional[161]. Por el contrario, en China, desde la década de 1990, sus áreas urbanas tienden a expandirse debido, en parte, a que sus límites administrativos a menudo incluyen grandes extensiones de suelo y población rural circundante. En el marco de su sistema urbano nacional, la población de las «pequeñas ciudades» chinas pueden estar situadas en una horquilla de entre 30.000 y 100.000 habitantes, aunque sus funciones administrativas suelen estar subordinadas a la administración del condado, con independencia de su tamaño[162]. Sin embargo, en la medida en que se ha incrementado rápidamente la tasa de población urbana, las ciudades pequeñas han logrado adquirir una nueva centralidad a pesar de la desmesura urbana que caracteriza al sistema urbano chino: en el espacio de 30 años, entre 1978 y 2007, el número de pequeñas ciudades chinas ha pasado de 2.173 a 19.249.

En general, en todo el muno las pequeñas ciudades son un puente indispensable entre lo urbano y lo rural. Esta condición de «interfaz» y la omnipresencia del fenómeno urbano en el territorio dificultan el análisis del papel de las pequeñas ciudades dentro de los sistemas urbanos nacionales. Se aprecian diferencias significativas entre países descentralizados y centralizados, pero especialmente entre economías desarrolladas y en desarrollo.

4.1.1 Las pequeñas ciudades y su lugar en los sistemas urbanos nacionales

Se ha observado recientemente –en trabajos académicos y en análisis políticos– un creciente interés por las pequeñas ciudades, el continuo urbano-rural y por las ciudades secundarias o intermedias –un interés manifestado ya a finales de la década de 1970 y en la década de 1980[163]. Este interés se debe, en parte, al conocimiento de que una proporción significativa de la población urbana vive en áreas urbanas que

no se corresponden con grandes ciudades. Pero este interés también es alimentado por la preocupación causada por la relativa debilidad de los gobiernos locales en la mayoría de estas ciudades, a pesar de la importancia de la población que es atendida y del peso socioeconómico de los actores que las administran.

La primera tabla situada en la introducción de este informe y la tabla recogida al inicio de este capítulo muestran el porcentaje estimado de la población mundial que vive en ciudades pequeñas de menos de 50.000 habitantes. Cabe destacar la diversidad del peso demográfico de las pequeñas ciudades a nivel mundial. Aunque más de una quinta parte de la población urbana mundial vive en ciudades pequeñas, existen importantes variaciones entre regiones y dentro de ellas. De esta manera, la tasa media de África (26,4%) disimula las grandes diferencias entre África Oriental y África Occidental, en donde más del 30% de la población urbana vive en ciudades pequeñas, y África Central, donde la proporción se reduce a sólo el 13%. Entre las regiones de altos ingresos, Europa presenta el porcentaje medio más elevado; la proporción de población urbana que vive en ciudades pequeñas es mucho más baja en América del Norte, con una tasa de sólo el 10,8%. Por el contrario, parece que todos los polinesios que viven en áreas urbanas habitan en una pequeña ciudad. Tal diversidad pone de relieve la importancia del contexto socioeconómico, así como la naturaleza y la forma del sistema urbano nacional del cual forman parte las ciudades pequeñas. Esta complejidad refleja la distribución espacial de la población: mientras que en América del Norte, Europa, América Latina y el Caribe, y determinadas regiones de Asia, está previsto que entre 2014 y 2050 el crecimiento de la población urbana se acompañe de una disminución de las poblaciones rurales, no sucederá lo mismo para la mayoría de los países de África y Oceanía que, con toda probabilidad, experimentarán un incremento en estas dos categorías de población, según datos extraídos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES).

La población y el peso territorial no son las únicas características que definen el papel desempeñado en la actualidad por las pequeñas ciudades en los sistemas urbanos: su función y su relación con los otros elementos de la jerarquía urbana inciden también en la definición. **Desde un punto de vista funcional, el concepto de pequeña ciudad cubre una amplia gama de tipologías urbanas, desde municipios situados en la órbita de las grandes áreas metropolitanas congestionadas a ciudades aisladas que, a menudo, son el único espacio edificado donde se concentra la población de extensas áreas rurales o desérticas**. La casi totalidad de ciudades pequeñas dependen de la existencia de estímulos económicos o de sus funciones de asistencia a la población –por ejemplo, como centro de administración local o de servicios públicos (correo, transporte público), o a partir del momento en el que el tamaño de la ciudad y la demanda empresarial lo permiten, como polos comerciales (tiendas, mercado, comercialización de la producción local).

No obstante, el contexto puede tener un impacto considerable sobre el papel o funciones de una localidad. La mayor parte de las pequeñas ciudades de países de ingresos medios y bajos se encuentran inextricablemente vinculadas a la economía rural y agrícola. En muchos de estos casos, las pequeñas ciudades todavía representan el último eslabón entre lo urbano y lo rural, y actúan como interfaz entre la economía rural (productos agrícolas, explotación minera y de recursos naturales) y la economía urbana (oportunidades comerciales, equipamientos, interconexión, la información, la circulación de bienes y servicios). Esto no sucede necesariamente en el caso de las economías más ricas, donde la agricultura representa una parte muy pequeña del PIB y del empleo, y donde muchas ciudades pequeñas logran competir gracias al desarrollo de actividades relacionadas con la economía del conocimiento y la tecnología. En muchos países desarrollados, las ciudades pequeñas han logrado reducir la brecha competitiva respecto a las áreas urbanas y áreas metropolitanas más grandes –y, en algunos casos, desmienten parcialmente la idea de que desarrollo y crecimiento están directamente correlacionados con el tamaño y la densidad de las grandes ciudades (véase el cuadro 4.1)[164].

La población y el peso territorial no son las únicas características que definen el papel desempeñado hoy por pequeños pueblos en los sistemas urbanos



Foto: David Stanley – Elmina (Ghana).

CUADRO 4.1 LAS FUNCIONES DE LAS PEQUEÑAS CIUDADES EN LOS SISTEMAS ECONÓMICOS URBANOS AVANZADOS[165]

Debido a su diversidad y omnipresencia en el territorio, las pequeñas ciudades son incluso más vulnerables que las grandes ciudades ante los desafíos derivados del desarrollo urbano y las amenazas relacionadas con la globalización, el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático, el riesgo ante los desastres, el envejecimiento de la población, el aislamiento geográfico o la marginalización territorial, así como de los efectos causados por la expansión urbana a nivel socioeconómico. Aunque tradicionalmente se ha vinculado las zonas rurales con un sistema económico basado en la agricultura, en muchos contextos las pequeñas ciudades han logrado movilizar un conjunto de políticas y generar respuestas consensuadas para afrontar estos desafíos y sus efectos potencialmente desestabilizadores. Estados Unidos, en particular, —cuyo sistema urbano se caracteriza por la coexistencia de vastas áreas rurales escasamente pobladas y grandes aglomeraciones que figuran entre las áreas metropolitanas más extensas y congestionadas del planeta—, ofrecen numerosos ejemplos interesantes de pequeñas ciudades que han sido capaces de valorizar su potencial y aprovechar las oportunidades que ofrecen las economías de mercado avanzadas, para mejorar su competitividad, movilizar las capacidades locales e incrementar su resiliencia de forma sostenible.

La búsqueda de un desarrollo sostenible llevó a la ciudad de Dillsboro, en Carolina del Norte, a adoptar un plan que contemplaba la construcción de una central de energía renovable en el emplazamiento de un vertedero abandonado que emitía niveles peligrosos e ilegales de gas metano. La energía verde producida de este modo fue utilizada para alimentar un nuevo centro de negocios para empresas y artesanos ubicados en el centro de la ciudad (y contribuir, al mismo tiempo, al crecimiento del 23% del PIB de la ciudad por un período de diez años). Esta iniciativa es un ejemplo de intercambio horizontal de buenas prácticas y de conocimientos, dado que el municipio de Dillsboro, situado en el condado de Jackson, se había inspirado en la experiencia del Condado vecino de Yancey.

En la década de 2000, como parte de una estrategia de revitalización posindustrial, la antigua ciudad minera de Nelsonville (Ohio), duramente afectada por el declive de la industria del carbón, subvencionó los alquileres a aquellos empresarios, artistas y empresas locales que desearan participar de la renovación del corazón de la ciudad, que en aquel momento estaba casi desierto. Se solicitó a los beneficiarios de estas subvenciones que volvieran a reinvertir parte de sus ganancias en sus escaparates o en otras obras de remodelación de sus locales, factor que a su vez ayudó a atraer a nuevos comerciantes y residentes, y finalmente, a repoblar el barrio. La inversión en cultura y en economía del conocimiento puede ser asumida incluso por las ciudades pequeñas, teniendo en cuenta las ventajas que éstas pueden aportar en términos de mejora de la calidad de vida, de fortalecimiento de la convivencia y del desarrollo turístico.

La globalización y la marginación territorial y urbana pueden provocar una profunda inestabilidad, con unas ondas de choque que suelen golpear con mayor dureza a las pequeñas ciudades, cómo a otras áreas urbanas. Los límites de la especialización económica y la amenaza de una comunidad cada vez más fragmentada ante la creciente competencia extranjera afectaron las perspectivas de crecimiento de Pelican Rapids, una localidad rural de Minnesota. La ciudad, a pesar de ello, pudo beneficiarse de su diversidad, fruto de las oportunidades de empleo en las décadas de 1970 y 1980, y atraer a inmigrantes y a trabajadores extranjeros. Los residentes extranjeros que más tiempo llevaban instalados en Pelican Rapids se comprometieron personalmente a empoderar a las diversas comunidades, aportando los medios necesarios para que éstas pudieran impulsar iniciativas y desarrollar sus habilidades empresariales. Fruto de ello se logró consolidar un sistema escolar local (integrado aproximadamente por 1.200 estudiantes) en la que se habla una docena de idiomas y dialectos, y una economía local cimentada en la cultura tradicional, la integración y la «mezcla» cultural, en donde empresarios (inmigrantes) crean puestos de trabajo locales y contribuyen a las finanzas y al crecimiento local. Un comité multicultural y una agencia de servicios sociales se encargan de supervisar las tareas de integración en la localidad. En un momento en el que las oleadas migratorias ponen a prueba la resiliencia social de las grandes ciudades y alimentan la desigualdad y la intolerancia en muchas áreas urbanas, el ejemplo de Pelican Rapids permite ilustra como una pequeña ciudad puede aprovechar de manera positiva la proximidad y un sentido de pertenencia a la comunidad.

Para hacer frente a los problemas más acuciantes de sus comunidades, muchas ciudades pequeñas han recurrido a organizaciones sectoriales que operan a nivel del Estado, a plataformas regionales o a comités y comisiones mixtas, en aras de una mayor transparencia y colaboración. Este planteamiento proporciona una visión general del potencial de una gobernanza innovadora y responsable, que respeta los objetivos, las necesidades y las aspiraciones de la población local.

En gran parte de África Subsahariana, el desarrollo de las pequeñas ciudades continúa dependiendo en gran medida de los sistemas de producción agrícola y, en algunos casos, de la expansión de la industria minera. En la provincia meridional de Zambia, por ejemplo, Maza-

buka (cuya población se aproximaba a los 80.000 habitantes en 2016) se ha desarrollado hasta el momento en torno a las plantaciones de caña de azúcar de la región y de la refinería ubicada en la ciudad. Su dinamismo contrasta con el de la ciudad de Kalomo, mucho más pequeña (15.000 habitantes en 2016) que, aunque dispone de una importante industria algodonera, se sitúa en zona con una mala calidad del suelo que limita el desarrollo de los cultivos comerciales[166].

CUADRO 4.2 PEQUEÑAS CIUDADES Y DESARROLLO TERRITORIAL EN GHANA[167]

Ghana es un ejemplo interesante de urbanización en el África Occidental debido a las características de su sistema urbano y a las relaciones entre las pequeñas ciudades y sus respectivas áreas de influencia (hinterlands). La población de Ghana tiende a ser cada vez más urbana, pero las pequeñas ciudades todavía representan una parte considerable de su red urbana. En 2000, sólo 14 ciudades (de un total de 350) tenían una población superior a 50.000 habitantes. La población de muchas de sus ciudades más pequeñas todavía no había sido contabilizada oficialmente. El plan de descentralización de 1988 adoptó una división administrativa a dos niveles, la región y el distrito. Las reformas posteriores han aumentado el número de distritos «ordinarios» a 164 (las grandes ciudades tienen una categoría diferente). Cada distrito cuenta con una capital (generalmente una pequeña ciudad), que actúa como centro económico y de servicios de unos territorios predominantemente rurales. Según los datos del censo nacional, en 2000, el 96% de los centros urbanos en Ghana se correspondían con pequeños municipios y ciudades, y aproximadamente un tercio de ellos eran capital de distrito. Sin embargo, estos datos son previos a las recientes reformas y a la posterior fragmentación administrativa, y que probablemente desestiman la importancia de las ciudades pequeñas (y pequeñas capitales de distrito) en el sistema urbano del país.

El programa nacional de descentralización de 1988 también se centró en las transferencias de recursos y el aumento del papel de los centros urbanos de menor tamaño, en concreto de las capitales de distrito. De acuerdo a la legislación, las autoridades locales pueden acceder únicamente a tres grandes fuentes de transferencias financieras: el Fondo común de las asambleas de Distrito (*District Assemblies Common Fund* –DACF), que redistribuye el 5% del total de la recaudación nacional entre los distritos; las asignaciones presupuestarias (*Grants-in-Aid*), que son fundamentales para financiar los servicios públicos y la administración ordinaria a nivel de distrito; y los impuestos cedidos (*Ceded Revenue*), es decir, la parte del impuesto sobre los ingresos que es transferido por el Estado a los distritos. Mientras que las transferencias de DACF se corresponden con un porcentaje fijo y previsible, el gobierno nacional controla el reparto de los otros dos tipos de transferencias, sin una transparencia real y sin la participación de las comunidades locales.

A consecuencia de ello, la capacidad de las autoridades locales de asumir sus funciones administrativas es muy limitada. Debido a la falta de financiación, las ciudades pequeñas —incluyendo las capitales de distrito— no logran gestionar el desarrollo socioeconómico de su territorio; mientras que la poca claridad sobre la división de responsabilidades y la falta de coordinación horizontal entre las autoridades locales las hacen parecer como «débiles e irresponsables» (no sometidas a la obligación de rendir cuentas), luchando contra la «falta de recursos humanos»[168]. Las asambleas de distrito tienen un papel socioeconómico importante: deben rendir cuentas a las asambleas regionales y participar en la elaboración de planes de desarrollo local. Las capitales de distrito también son reconocidas como centros de servicios capaces de generar oportunidades (movilidad, mercados, etc.) para la población urbana del entorno. En 2000, más de 30 capitales de distrito no disponían de hospitales, y en siete de ellas, los equipamientos médicos eran precarios. Aproximadamente unas 15 capitales de distrito no disponían de oficina de correos, y una veintena no estaban conectadas a la red de telefonía terrestre. La insuficiencia de servicios, como también de recursos humanos y financieros, obstaculiza el desarrollo de las áreas rurales que más dependen de las ciudades pequeñas para el funcionamiento de sus economías y para la vida colectiva cotidiana.

Las pequeñas ciudades, que suelen ser capitales de distrito vinculadas a las vastas áreas rurales circundantes, desempeñan un papel fundamental en el apoyo al desarrollo local y ocupan un lugar destacado en el conjunto de instrumentos utilizados por el gobierno nacional para luchar contra la pobreza, distribuir la riqueza de manera más equitativa y garantizar el acceso a los recursos esenciales y a un mínimo de oportunidades para las áreas rurales que, de otra manera, permanecerían aisladas. El gobierno central, sin embargo, continúa siendo el único responsable de definir las políticas a largo plazo y, sobre todo, de asignar los recursos económicos y financieros. Las ciudades pequeñas han ejercido su papel de intermediación, permitiendo que vastas áreas rurales dispongan finalmente de acceso a los mercados, al agua, a la electricidad, a la salud y a la educación. Sin embargo, una distribución más transparente de los fondos y un sistema de integración vertical y de transferencias de competencias «compartidas», son requisitos indispensables para que el sistema descentralizado de Ghana pueda funcionar mejor, y aprovechar la situación privilegiada y la relación de proximidad de sus numerosas pequeñas ciudades.

Desde la década de 1990, en México, las estrategias económicas orientadas a la exportación han estimulado el crecimiento de las pequeñas ciudades (y de las ciudades intermedias) a lo largo de la frontera con Estados Unidos, articuladas principalmente sobre la actividad industrial. Sin embargo, la rápida expansión de las áreas urbanas del norte apenas ha estimulado el desarrollo del resto del país, ya que los principales vínculos funcionales creados han sido con las ciudades vecinas de Estados Unidos[169]. **La evolución de las ciudades pequeñas se puede entender mejor en el contexto de las transformaciones urbanas que ha experimentado cada país y región**, moldeado a su vez por la evolución de la economía y de los marcos institucionales. En España, por ejemplo, las políticas e iniciativas apoyadas por el Estado y la Unión Europea se han centrado en estimular la integración de actividades económicas especializadas como puedan ser la pesca y el turismo, prestando especial atención a la protección del medio ambiente[170].

Las pequeñas ciudades tienen un gran interés en impulsar diferentes formas de interacción entre el medio urbano y el rural para ser catalizadores de la coexistencia y la cooperación armoniosa de estas realidades tan complejas

El texto aborda más adelante esta diversidad, es decir, la multiplicidad de funciones que pueden llegar a desempeñar las pequeñas ciudades en función de su ubicación y del lugar que ocupan en los sistemas y jerarquías urbanas. Se identifican tres desafíos principales para las ciudades pequeñas, su función y administración. En primer lugar, la estrecha relación que la mayoría de ellas mantienen con el entorno rural en el que se inscriben de manera frecuente (4.2); segundo, su impacto potencial sobre el desarrollo regional (4.3); por último, las perspectivas y cuestiones sobre su gobernanza y su encaje en la Nueva Agenda Urbana mundial (4.4).

4.2 VÍNCULOS URBANO-RURALES: DEFINICIONES Y TENDENCIAS

Dada la diversidad del fenómeno urbano, las pequeñas ciudades que forman parte de sistemas urbanos más amplios puedan participar en ellos de múltiples maneras. Las localidades periurbanas pueden ser un eslabón estratégico en la movilidad cotidiana de toda la región, o actuar como el último interfaz urbano con el entorno rural que las rodea (y de los recursos que contiene). Las pequeñas ciudades también pueden estar conectadas a otras aglomeraciones intermedias con las que desarrollan «complementariedades funcionales»[171], y ofrecen gracias a ello una gama más amplia de servicios a la comunidad urbana-rural que, de otra manera, solo seria accesible en áreas urbanas de mayor dimensión. Por último, las ciudades pequeñas pueden pertenecer a zonas poco pobladas altamente dependientes de la economía rural: en este caso, las ciudades suelen centrarse en la cooperación con el entorno rural y sus actores socioeconómicos con el objetivo de garantizar la prestación de servicios y una gestión más eficaz de sus recursos naturales. En tanto que vectores de economías de aglomeración y como proveedoras de servicios o centros de actividad dentro de grandes extensiones no urbanizadas, las pequeñas ciudades tienen un gran interés en impulsar diferentes formas de interacción entre el medio urbano y el rural para ser catalizadores de la coexistencia y la cooperación armoniosa de estas realidades tan complejas.

4.2.1 Las pequeñas ciudades y el continuo urbano-rural

El perfil de las pequeñas áreas urbanas y de sus relaciones con los municipios rurales y otros núcleos urbanos no es sencillo de categorizar o de describir. La distribución espacial de la población urbana de un determinado país es interpretada a menudo como la «geografía» de su economía no agrícola. En otras palabras, representa el mapa de los lugares en donde trabajan personas cuya principal fuente de ingresos no proviene del sector primario, es decir, de la agricultura, la pesca, la silvicultura, o más ampliamente, la minería. De manera general, el aumento de los ingresos per cápita de un determinado país se suele relacionar con la concentración de la población existente en sus áreas urbanas, porque es ahí en donde se concentran la mayor parte de las oportunidades de inversión y de empleo. La mayor parte de los países de bajos ingresos y todos los países de ingresos medios-bajos obtienen menos de la mitad del PIB del sector agrícola. En los países que experimentan un fuerte crecimiento económico, tanto la participación de la agricultura en el PIB como el volumen de mano de obra agrícola tienden a disminuir. Estas cifras pueden ser, sin embargo, engañosas, debido a que una parte considerable del crecimiento del sector industrial experimentado por muchos países de bajos ingresos suele estar vinculado de una manera o de otra a la agricultura (producción y venta de maquinaria agrícola, de fertilizantes y otros insumos agrícolas, de cadenas de frío o de industrias de empaquetado y de procesamiento). En numerosos países, una parte significativa de la valorización total de la producción agrícola se realiza en áreas urbanas, aunque esto puede estar causado, en parte, por el hecho de que los límites municipales de las pequeñas ciudades suelen abarcar grandes extensiones de tierras agrícolas que no cumplen ninguna función urbana, pero cuya producción se considera resultado del área urbana. Además, una parte significativa del crecimiento de los servicios urbanos

Tabla 4.1 **El continuo de los asentamientos, de rural a urbano**

Fuente: Satterthwaite y Tacoli (2003.)

	ESCASA POBLACIÓN → ELEVADA POBLACIÓN		
	RURAL	**MIXTO**	**URBANO**
Tipo de asentamiento	Poblaciones claramente rurales, en donde la mayor parte de los habitantes obtienen sus ingresos de la agricultura, la silvicultura y/o la pesca	«Grandes ciudades», «ciudades pequeñas» y «pequeñas áreas urbanas». La clasificación depende de cómo cada país define lo que es un «área urbana»	Aglomeraciones claramente urbanas, donde la mayor parte de la población activa obtiene sus ingresos del sector industrial o del sector servicios
Perfil demográfico	Desde simples aldeas a asentamientos con unos pocos cientos de habitantes	Desde unos pocos cientos hasta 20.000 habitantes	En la práctica totalidad de países, las aglomeraciones de más de 20.000 habitantes son consideradas como urbanas; en algunos países, las aglomeraciones de menos de 20.000 habitantes se consideran urbanas
	ESCASA RELEVANCIA DE ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS → PREDOMINIO DE ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS		

puede ser atribuido a la demanda de los agricultores y de las poblaciones rurales.

Como se indica en la tabla 4.1, resulta difícil hacer generalizaciones sobre las bases económicas de las ciudades pequeñas. Dentro de cada país, sus perfiles económicos suelen ser variables (de más dinámicos a menos dinámicos). Las áreas urbanas que se encuentran próximas a las ciudades más prósperas suelen ser propensas a desarrollar una base económica más robusta, ya que atraen a empresas cuya producción responde esencialmente a las exigencias de la gran ciudad, o a las necesidades planteadas por las propias empresas que están implantadas. Algunas de estas áreas urbanas pueden acabar convertidas en ciudades dormitorio, o pueden ver reforzada su economía por el hecho de que una parte significativa de su fuerza laboral está empleada en la gran ciudad vecina.

Los estudios empíricos que han sido elaborados hasta el momento para comparar las bases económicas y el empleo en las ciudades pequeñas no han revelado ninguna línea divisoria clara, aunque generalmente, cuanto mayor es la población del área urbana, menor es la proporción de la población económicamente activa que trabaja en la agricultura, y mayor es su importancia dentro de la jerarquía administrativa nacional. **En los países descentralizados, muchos gobiernos municipales de ciudades pequeñas han tenido éxito al apoyar el crecimiento económico y el desarrollo de las infraestructuras**, un aspecto que también implica que muchas de estas ciudades han superado el umbral de población de 50.000 habitantes y por lo tanto, han dejado de ser consideradas como pequeñas[172]. La mayor parte de las ciudades pequeñas combinan características urbanas y rurales. Sin embargo, la mayoría de los especialistas sobre el fenómeno rural prefiere no considerar la importancia de las pequeñas ciudades en el «desarrollo rural». Incluso pueden hablar de la industrialización rural y el empleo «extra-agrícola» y «no agrícola» sin utilizar en ningún momento la palabra «urbano», aunque una parte destacada de la supuesta «industrialización rural» y de la creación de empleo no agrícola tiene lugar, precisamente, en pequeñas áreas urbanas. En paralelo, la mayor parte de especialistas sobre el fenómeno urbano no reconocen la importancia de una agricultura floreciente ni tampoco la importancia de una población agrícola próspera en el desarrollo urbano[173]. Admitir la relevancia demográfica, económica, social y política de las pequeñas ciudades podría contribuir a superar estos prejuicios.

Seguramente se debería prestar una menor atención a esta división urbano-rural y considerar que todos los asentamientos pertenecen a un mismo continuo, tanto en términos del tamaño de su población como por la importancia de su

La mayor parte de especialistas sobre el fenómeno urbano no reconocen la importancia de una agricultura floreciente ni tampoco la importancia de una población agrícola próspera en el desarrollo urbano

Tabla 4.2 **El continuo urbano-rural**

Fuente: Satterthwaite y Tacoli (2003).

RURAL	INTERFAZ RURAL-URBANO	URBANO
Medios de subsistencia relacionados con la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca o la industria minera (la clave de la subsistencia reside en el acceso a los recursos **naturales)**		**Medios de subsistencia** relacionados con el empleo en la producción no agrícola o fabricación/venta de bienes o servicios
Fácil acceso al suelo para edificar y a los materiales de construcción		**Muy difícil acceso al suelo para construir;** la vivienda y el suelo sujetos a la ley del mercado
Mayor lejanía del gobierno como regulador y proveedor de servicios		**Dificultad de acceso a la infraestructura y a los servicios,** en particular en las ciudades de rápido crecimiento de los países de bajos ingresos para la población vulnerable, debido a los precios elevados, el carácter ilegal de las viviendas (para una parte importante) y una gobernanza débil
Acceso limitado a la infraestructura y a los servicios (debido principalmente a su casi ausencia, a la distancia y el coste)		
Menos oportunidades de obtener ingresos, más oportunidades para la autosubsistencia; una mayor dependencia a las condiciones meteorológicas		**Una mayor dependencia al dinero** para acceder al empleo, a los alimentos, al agua, al saneamiento y a la recolección de residuos
El acceso a los recursos naturales como medio de subsistencia básico y principal		**Mayor dependencia con respecto a la vivienda como recurso económico** (como lugar de producción o de acceso a otras oportunidades de ingresos, y como fuente de ingresos para los propietarios, incluidos los propietarios *de facto*)
Características urbanas en áreas rurales (zonas turísticas prósperas, explotaciones mineras, áreas de cultivo de alto valor añadido con muchas oportunidades, áreas rurales, con una producción agrícola no diversificada y fuertes vínculos con las ciudades)		Características rurales en áreas urbanas (agricultura urbana, enclaves «rurales», acceso al suelo edificable por medios no monetarios tradicionales)

base económica no agrícola. La tabla 4.2 ilustra esta cuestión: las «características rurales» clave son enumeradas a la izquierda, y las «características urbanas» clave a la derecha.

Sin embargo, las características que figuran en cada columna constituyen los dos extremos de una amplia gama. De hecho, **un buen número de comunidades rurales cuentan con hogares que dependen de empleos no agrícolas, y las oportunidades de empleo en el sector no agrícola podrían ser muy importantes para la reducción de la pobreza rural**. Por otra parte, muchas áreas metropolitanas muestran características rurales (importancia de la agricultura urbana para muchos hogares urbanos de bajos ingresos, por ejemplo). Además, en el punto medio de este continuo desde las «características rurales» a las «características urbanas» se encuentra el interfaz rural-urbano.

Se hace cada vez más evidente la necesidad de reconsiderar la eterna clasificación que divide los asentamientos en dos categorías: «rurales» o «urbanos». El sistema de clasificación adoptado para la recopilación y difusión de datos sobre la población no refleja «las difusas fronteras entre áreas rurales y urbanas, la diversidad de las áreas urbanas en los contextos urbanos y rurales, el aumento de la escala y de la complejidad de los sistemas urbanos y las nuevas formas de urbanización que emergen», tanto en los países de ingresos bajos y medios como en los países de altos ingresos[174]. Tampoco señala nada respecto a los vínculos funcionales entre diferentes asentamientos. Es de esperar que los nuevos sistemas de clasificación contribuyan a poner en evidencia la importancia social, económica, política y demográfica de las «pequeñas áreas urbanas y de las grandes aldeas», al tiempo que destacan su diversidad.

Los enfoques que combinan recuentos censales y datos de teledetección facilitarán el uso de definiciones demográficas estándar, al

tiempo que permitirán establecer comparaciones internacionales y un análisis más preciso sobre el proceso de urbanización. La base de datos de Africapolis, que abarca África Occidental para el período 1950-2010, es un buen ejemplo. Tomando como límite una población de 10.000 habitantes, traza la evolución de más de 2.500 ciudades de la región. La conclusión más importante de este estudio es que si las áreas metropolitanas conservan su papel de interfaz con la dinámica mundial, se observa una proliferación de asentamientos nuevos y más pequeños que anualmente puedan superar el umbral de 10.000 habitantes[175]. El análisis indica que el proceso de urbanización es el resultado del crecimiento natural de la población y de un número limitado de ciudades que atraen a los migrantes rurales. Las ciudades pequeñas (que a menudo son poblados) tienden a desarrollarse principalmente en áreas densamente pobladas, a lo largo de las principales carreteras principales o próximas a las principales ciudades. Esto demuestra que, para entender mejor las funciones de las ciudades pequeñas, éstas deben ser situadas en el contexto más amplio de las redes urbanas (y rurales). Se plantean asimismo importantes preguntas relacionadas con la gobernanza y el sistema institucional, ya que estos asentamientos a menudo se desarrollan fuera de todo marco legal o social adaptado a densas concentraciones de población, y careciendo de la infraestructura y de los servicios más esenciales[176].

Otros contextos, sin embargo, experimentan dinámicas diferentes. **En Europa, la población rural está envejeciendo debido a que los jóvenes tienden a desplazarse a las áreas urbanas en donde se concentran mejores perspectivas económicas**. Al mismo tiempo, sin embargo, un número destacado de europeos relativamente adinerados (alemanes, holandeses, escandinavos y británicos) parten hacia las áreas rurales «soleadas» del sur de Europa para residir durante todo el año o en largo períodos, preservando a las economías rurales locales de su total desaparición[177]. Esta «rurbanización»[178] es cada vez más importante en determinadas regiones de países desarrollados en donde la población abandona las grandes ciudades en favor de los pequeños municipios con el objetivo de mejorar su calidad de vida. En los países de ingresos bajos y medios, esto coincide con la inversión realizada por los migrantes internacionales en zonas periféricas de las principales ciudades para escapar a los precios cada vez más elevados del suelo. Cabe citar, por ejemplo, los casos de Senegal, donde los migrantes están invirtiendo en las pequeñas ciudades del valle del río Senegal[179], y de América Central, donde la inversión de los migrantes contribuye a la dispersión periurbana no planificada[180]. A medida que surgen nuevos grupos de interés, muchas veces en países con gobiernos locales poco capacitados técnicamente y con una autoridad limitada, aparecen nuevas tensiones que plantean desafíos para los sistemas de gobernanza, tal como se explica a continuación con mayor detalle.

4.2.2 Definir los vínculos entre áreas urbanas y rurales

Los vínculos e interacciones entre «medio rural» y «medio urbano» se han intensificado, y se han convertido en un componente importante de los sistemas de subsistencia y de la producción en la mayoría de las regiones del planeta. Sin embargo, estas interacciones también son extremadamente diversas y complejas, ya que reflejan las transformaciones socioculturales y económicas locales y nacionales, incluyendo los cambios en los sistemas y en las instituciones que gestionan los recursos naturales, los sistemas de producción agrícola, el tipo y el emplazamiento de las plantas de producción industrial y de prestación de servicios, etc. Sin embargo, para que pueda ser un concepto útil en la elaboración de políticas, es necesario definir los vínculos urbano-rurales con la mayor claridad posible.

La definición espacial de los vínculos urbano-rurales hace referencia tanto a los intercambios materiales como a los intercambios intangibles entre las áreas rurales y urbanas, y sus respectivas poblaciones y empresas. Si esta definición permite describir de manera eficaz la densidad y la orientación de las interdependencias, no permite sin embargo identificar las dinámicas que sustentan estos intercambios.

La definición sectorial promueve a su vez las interacciones entre los diferentes sectores económicos (agricultura, industria y servicios). Estas interacciones pueden incluir relaciones ascendentes (producción de insumos) y relaciones descendentes (procesamiento, transporte y distribución). Esta definición refleja mejor la relación funcional entre las personas, las actividades y las empresas en varios lugares, pero también sus limitaciones: para entender y sostener las interdependencias urbano-rurales positivas se deben combinar las dimensiones funcionales y espaciales. Como se verá más adelante, las interdependencias positivas generalmente comparten un factor clave: en qué medida el valor añadido procedente de los vínculos funcionales es retenido y reinvertido a nivel local, donde con un apoyo institucional adecuado puede actuar como motor del desarrollo económico local.

Los vínculos urbano-rurales también están en el centro de las transformaciones estructurales para transitar de una economía predominantemente agraria, caracterizada por una población dependiente mayoritariamente de la agricultura, a una concentración

Los vínculos e interacciones entre «medio rural» y «medio urbano» se han intensificado, y se han convertido en un componente importante de los sistemas de subsistencia y de la producción en la mayoría de las regiones del planeta

de empleos en los sectores secundario y terciario que representa la mayor parte del PIB nacional. Este proceso ya está muy avanzado: a nivel mundial, desde la década de 1980, la población económicamente activa empleada en la industria y en los servicios es superior a la empleada en el sector agrícola[181]. Hoy en día, una tercera parte de la población activa en el mundo se dedica a la agricultura, sector que genera del 2 al 3% del valor añadido mundial; sin embargo, estos datos no tienen en cuenta la producción de alimentos ni el valor agregado derivado de la producción y distribución de alimentos y otros materias primas agrícolas[182]. Como en el pasado, los cambios estructurales estrechamente relacionados con la urbanización se acompañan de un desplazamiento de la población desde las zonas rurales a las ciudades, en donde se concentran los empleos no agrícolas[183]

4.2.3 Un tipo particular de interdependencia «proactiva»: las alianzas entre áreas urbanas y rurales

Como se comentó anteriormente, el concepto de interdependencia urbano-rural cubre una amplia gama de interacciones entre las diversas dimensiones de la vida en la ciudad y en el campo. Alentados por las condiciones cada vez más favorables —una mejor comunicación y acceso a la tecnología—, los medios rurales y urbanos tienen relaciones cada vez más estrechas: los mercados comerciales y el mercado de trabajo están crecientemente integrados, los recursos para la prestación de servicios básicos son mejor compartidos y las poblaciones rurales y urbanas son más conscientes de la necesidad de preservar sus recursos naturales y medioambientales. En otras palabras, los vínculos urbano-rurales, en toda amplitud y diversidad, son cada vez más indispensables para la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo regional y del bienestar de las personas.

La alianza urbano-rural es un concepto que abarca todas estas iniciativas, acciones y proyectos creados con el fin de fortalecer sus interdependencias, lograr objetivos comunes y consolidar las interrelaciones positivas entre el medio rural y urbano. Estas alianzas pueden desempeñar un papel significativo en el fortalecimiento de los actores locales y de las dinámicas de cooperación, en particular en zonas (como en el límite entre la ciudad y el campo) que de otro modo no se podrían beneficiar de recursos ni medidas adecuadas de apoyo al desarrollo económico, a la protección medioambiental y al refuerzo de la cohesión social.

Numerosos actores e instituciones internacionales reconocen el valor añadido de las alianzas entre las áreas rurales y urbanas frente a otros tipos de interdependencia. Varias características definen a estas asociaciones emergentes. Las partes interesadas, por ejemplo, suelen ser conscientes de la interdependencia económica de los contextos urbanos y rurales y, dado su interés común, tratan de apoyarlas y mejorarlas. Además, los órganos creados en el marco de estas alianzas suelen garantizar una representación óptima de ambas «partes» del continuo urbano-rural, ya que implican a agentes públicos y privados en la definición de objetivos e intereses comunes perseguidos por la alianza[184].

En la práctica, las alianzas urbano-rurales pueden adoptar diferentes formas (véase el cuadro 4.3). La creación de una nueva estructura institucional —un organismo dedicado específicamente a la alianza, por ejemplo— es una de las soluciones menos frecuentes debido al consenso y la inversión política y económica que requiere. Numerosos gobiernos regionales disponen de las competencias y de la legitimidad políticas necesarias para aprovechar la diversidad de las interdependencias urbano-rurales, pero en la mayoría de los casos, este nivel de gobernanza no dispone de los recursos adecuados —tanto financieros como administrativos— para explotar todo su potencial. En este sentido, para optimizar los beneficios derivados de la cooperación entre los actores rurales y urbanos se requieren frecuentemente formas más fluidas y flexibles.



Foto : Ari Helminen – Asamushi (Japón).

CUADRO 4.3 ALIANZAS URBANO-RURALES EN LA REGIÓN CENTRAL DE CANADÁ

En Canadá, un país caracterizado por la elevada dispersión de su población y por la presencia de asentamientos urbanos separados por grandes distancias sobre un vasto territorio, las asociaciones regionales siempre han desempeñado un papel clave. Éstas han contribuido a movilizar a las periferias urbanas-rurales, a generar oportunidades y a dar una mayor visibilidad a aquellas áreas rurales salpicadas de pequeños municipios (la mayoría de los cuales obtienen sus recursos de una actividad económica específica o se sitúan próximas a una fuente de extracción de recursos naturales). Muchas comunidades canadienses han tratado de cooperar de manera espontánea con el fin de mejorar el bienestar de sus poblaciones, y con frecuencia en un contexto de importante lejanía respecto a las grandes áreas urbanas. De manera significativa, en Canadá, las asociaciones regionales están dirigidas principalmente a reforzar la cooperación en materia de desarrollo sostenible y a proteger el medio ambiente, debido a la importancia crucial que supone para su capacidad de resiliencia económica, así como para la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad local, tanto para la sociedad como para la economía canadiense.

El impacto de la cooperación entre áreas rurales y urbanas en las políticas de sostenibilidad adoptadas por los pequeños municipios ha sido objeto de análisis por parte de un estudio sobre la evolución de dos alianzas urbano-rurales de la provincia de Alberta: la Asociación regional de Calgary (CRP, según su acrónimo en inglés) y la Iniciativa regional *SouthGrow* en torno al área urbana de Lethbridge, próxima a la frontera con Estados Unidos. El estudio incluyó a los municipios con una población comprendida entre 500 y 6.000 habitantes, a excepción de una ciudad más grande que contaba con aproximadamente 18.000 habitantes[185].

El CRP reúne a 14 socios y se articula alrededor de un consejo que integra a representantes de todos los municipios miembros, tres comités de liderazgo «temático» y un comité ejecutivo. Esta asociación es responsable de la ejecución de varios proyectos, incluyendo al área metropolitana de Calgary, que gestiona las relaciones de proximidad de la tercera ciudad más poblada de Canadá. El CRP propone cinco grandes objetivos compartidos por todas las comunidades que integran el área metropolitana: proteger el medio natural y la cuenca hidrográfica; aumentar el dinamismo económico de la región; adoptar patrones de crecimiento más integrados; desarrollar infraestructuras regionales eficaces; y apoyar estos avances a través de un enfoque de gobernanza regional[186]. Cabe señalar, sin embargo, que al menos un pequeño municipio abandonó la asociación porque su población no estaba a favor de crear un nivel adicional de gobierno, independientemente de los objetivos y resultados de la asociación. *SouthGrow* es una asociación menor integrada por 22 pequeñas comunidades que tiene la misión de «acelerar y fortalecer el desarrollo económico y la sostenibilidad de la región»[187]. Uno de los pilares de la asociación consiste en «hacer que suene en algunas partes del centro-sur de Alberta una sola voz sobre las prioridades regionales»[188]. Los dos experimentos muestran que las asociaciones urbano-rurales pueden ser capaces de servir a los intereses comunes de las comunidades situadas en las áreas que separan a las ciudades de su entorno rural, incluyendo objetivos compartidos como puedan ser el desarrollo económico y la inclusión social. También muestran que los marcos de cooperación complejos e institucionalizados no siempre son adecuados, especialmente cuando la opinión pública no cree en la creación de nuevas instituciones para resolver los problemas.

Por último, de la experiencia de Alberta permite extraer algunas lecciones de una alianza urbano-rural exitosa: la gobernanza y sus objetivos fueron objeto de una concertación y de un consenso; la confianza se reforzó por la obligación de rendir cuentas y garantizar la transparencia en la toma de decisiones; la participación de la comunidad fue importante para la definición de los objetivos comunes; se estableción un marco de cooperación eficaz con una buena relación coste-beneficio; y un marco legal e institucional favorable aceptado por todos los niveles superiores de gobierno (regionales y nacionales, o federales)[189].

Para el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales y la construcción de una base común que facilite la integración de estas dos realidades se necesita una puesta en común de recursos claves (agua, suelos, tierras agrícolas, bosques, etc.), el acceso compartido a los servicios públicos y a las infraestructuras, así como de la creación de oportunidades. **Las alianzas urbano-rurales son indispensables para poder movilizar a los actores y a las partes interesadas de las comunidades, y hacer que éstas participen en la definición de objetivos compartidos y de una visión común**, proporcionando los recursos institucionales, políticos y económicos para lograrlo. En este sentido, las alianzas urbano-rurales tienen un impacto directo sobre el desarrollo regional, ya que galvanizan la participación y catalizan las oportunidades de crecimiento. Pero también generan un fuerte impacto sobre la gestión de las relaciones urbano-rurales y regionales. Su posible éxito depende en gran medida de la eficacia de las políticas y de los órganos de gobernanza, y plantea la cuestión del papel que han de asumir los otros niveles de gobierno para optimizar su impacto y apoyar que los beneficios lleguen a la población.

4.3 PEQUEÑAS CIUDADES, SISTEMAS URBANO-RURALES Y DESARROLLO REGIONAL

La mayoría de las estrategias de planificación regional identifican cinco grandes palancas de acción que han de permitir a las pequeñas ciudades contribuir al desarrollo regional y rural[190]:

- Actuar como mercados o centros de comercialización para la producción agrícola de las regiones rurales, tanto para los consumidores locales como para el mercado nacional y de exportación. El acceso a los mercados es un requisito previo para el incremento de los ingresos agrícolas y rurales, y la proximidad de las zonas de producción a una ciudad pequeña o a una ciudad intermedia constituye un factor decisivo.
- **Actuar como centros de producción y distribución de bienes y servicios para su entorno rural**, para reducir los costes y mejorar el acceso de los hogares rurales y las empresas rurales a una gama de servicios, tanto del sector público como del privado: capacitación, formación y asistencia a los agricultores, servicios de salud, de educación, de correos y otros servicios públicos, también de servicios bancarios, de servicios profesionales, como puedan ser abogados y contables, de bares, restaurantes y establecimientos mayoristas y minoristas de productos manufacturados de la región o de fuera de la región.
- **Fomentar el crecimiento y la consolidación de las actividades y empleos rurales no agrícolas** favoreciendo el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la implantación de sucursales de grandes empresas privadas o parapúblicas.
- **Absorber una parte del éxodo rural a través de las ofertas de empleo no agrícola**, y también, para reducir la presión sobre las áreas urbanas.
- **Gestionar los recursos naturales de acuerdo con las necesidades de la población urbana y rural**, centrando la atención en la protección de los recursos en el contexto del cambio medioambiental local y global.

CUADRO 4.4 INTERACCIONES URBANO-RURALES EN EL DELTA DEL MEKONG (VIETNAM)[191]

En el delta del Mekong, en Vietnam, la producción de especialidades de alimentos frescos aumentó para satisfacer la creciente demanda por parte de los hogares urbanos y rurales. Grandes aldeas se han convertido en plataformas comerciales donde los operadores locales juegan un papel fundamental. A diferencia de los de las rutas de suministro a gran escala, estos comerciantes locales están familiarizados con el terreno y son capaces de gestionar la calidad y cantidad de los frutos, que posteriormente pueden distribuir a los diferentes tipos de consumidores que integran sus extensas redes. Esto es extremadamente importante para los pequeños productores. Las actividades relacionadas con el comercio tales como la clasificación, el tratamiento, el envasado y el transporte emplean cada vez más personal local que puede diversificar sus fuentes de ingresos y mejorar su resiliencia financiera. El incremento de los ingresos se acompaña de un aumento en la demanda de servicios por parte de la población local y rural que dinamiza, a su vez, el sector terciario (peluquerías, restaurantes, cafeterías, etc.) y desarrolla el acceso a gas doméstico y a otros servicios. Estas grandes aldeas en proceso de urbanización juegan con eficacia su papel de pequeña ciudad. Los principales factores que sustentan este desarrollo son: un acceso relativamente equitativo al suelo y al agua; buenas carreteras que conectan entre sí a las aldeas con las áreas urbanas y las zonas rurales circundantes; e infraestructuras eléctricas y de comunicaciones. Además, las oportunidades de empleo en la industria implican que una gran proporción de los hogares agrícolas pueden confiar en las remesas de los trabajadores migrantes para renovar, por ejemplo, el material agrícola y así poder responder mejor a la demanda.

La información empírica disponible, sin embargo, refleja profundas variaciones en la forma en que las áreas urbanas, ya sean pequeñas o intermedias, aseguran estas funciones. En gran parte debido al contexto en el que estas ciudades se desarrollan, es decir, las estructuras de la propiedad del suelo, la calidad de sus redes de transporte y comunicación, o las condiciones económicas y sociales que predominan a nivel nacional y local, e incluso internacional.

Numerosas pequeñas ciudades dinámicas se desarrollan en estrecha simbiosis con las áreas rurales que las rodean, y sus éxitos suelen estar ligados a la producción local. Aunque la mayoría de sus habitantes, por lo general, no trabajan en el sector primario, la actividad permanece a menudo estrechamente vinculada a la producción agrícola o se beneficia del incremento del poder adquisitivo de los agricultores. El cuadro 4.4 ofrece un ejemplo de estas interacciones urbano-rurales tan fructíferas en Vietnam.

Sin embargo, existen grandes variaciones en la capacidad de las pequeñas áreas urbanas y las grandes ciudades en proceso de urbanización para desempeñar su función en materia de desarrollo, y que a menudo se refleja en su evolución demográfica. Mientras que muchas

ciudades pequeñas registran una tasa importante de crecimiento anual de su población, otras, igualmente numerosas, están estancadas o experimentan un declive demográfico. La estrecha relación entre la producción agrícola y el desarrollo de las pequeñas ciudades se puede observar en la región central de Ghana, que registró un descenso en su población urbana desde el 28,5% en 1970 al 26,5% en 1984, mientras que los niveles nacionales de urbanización continuaron aumentando. Este fenómeno se debió al colapso de los precios mundiales del cacao, un producto esencial en la economía de la región. A medida que la población se alejaba en busca de otras actividades que pudieran generar ingresos, los pequeños pueblos donde la población decayó por debajo del umbral requerido para ser consideradas como áreas urbanas fueron reclasificados como asentamientos rurales[192]. En Hungría, el declive de las ciudades pequeñas suele estar relacionado con la disminución de sus funciones, con el aumento de la movilidad (especialmente de la generación más joven) y con las políticas de reducción del Estado y de los servicios públicos[193].

Una diferencia clave entre las aglomeraciones en expansión y aquellas que están en declive parece ser la diversidad relativa de su base económica. El contexto es, de hecho, muy importante, dado que gran parte depende de la naturaleza de la producción agrícola de las áreas rurales de los alrededores, de si la producción puede generar valor añadido a través de un procesamiento realizado a nivel local, o incluso de si se trata de productos perecederos que pueden ser transportados a granel y ser luego clasificados, procesados y envasados localmente antes de ser rápidamente transportados a los mercados de destino, como es el caso de los productos hortícolas. Solo cuando el valor añadido generado es reinvertido a nivel local —tanto en las actividades agrícolas y no agrícolas— las ciudades pequeñas pueden prosperar y estimular el desarrollo de sus áreas rurales circundantes.

El ejemplo de Vietnam también pone de relieve la importancia de los operadores comerciales. En los debates políticos sobre la seguridad alimentaria, la atención se centra cada vez más en la necesidad de priorizar los circuitos de suministro cortos. A menudo se insiste sobre todo en las distancias de estos circuitos, en particular sobre el papel de la producción de la agricultura urbana y periurbana en la generación de ingresos, en la mejora de los regímenes alimenticios y de los niveles nutricionales de la ciudadanía, así como su contribución potencial al equilibrio de los ecosistemas. Pero se tiende a pasar por alto el papel de otros aspectos en las cadenas cortas de suministro de alimentos que unen las zonas rurales y urbanas a través de redes de productores, de comerciantes y de consumidores, cuyas plataformas suelen estar situadas en pequeñas áreas urbanas, en contraste con las «largas y anónimas cadenas de suministro, tan características de los modelos de producción industrial de alimentos»[194].

En las regiones agrícolas donde la producción está dominada por grandes explotaciones con vocación comercial, el papel de los pequeños pueblos de la zona en la distribución es muy limitado. Los grandes volúmenes de cultivos comerciales no pasan por los centros locales, lo cual, unido a los bajos salarios de los trabajadores agrícolas, no estimula la demanda de bienes y servicios (véase el cuadro 4.5). Incluso cuando la producción de pequeños agricultores locales se integra en los canales de exportación mundial los rápidos cambios en las exigencias del consumidor pueden tener fuertes repercusiones en las

CUADRO 4.5 GANADERÍA Y ÁREAS URBANAS REGIONALES EN HUETAR NORTE (COSTA RICA)[195]

Huetar Norte es esencialmente una región ganadera orientada a los mercados extranjeros, aunque desde la implementación de los programas de ajuste estructural en la década de 1990 esto se ha complementado con una agricultura también orientada a la exportación. En la década de 1970 se otorgaron generosas facilidades de crédito a la ganadería, apoyadas por préstamos del Banco Mundial que habían hecho de la producción de carne de hamburguesa de calidad la piedra angular de su política crediticia en América Central. Los grandes ganaderos se vieron favorecidos en detrimento de los pequeños productores, lo que incrementó la desigualdad en la estructura de propiedad de las tierras. De hecho, la ganadería causó mucho desempleo rural, especialmente entre el creciente número de trabajadores sin tierra y los pequeños propietarios desalojados, lo que a su vez derivó en la ocupación de tierras forestales y en la erosión de los suelos.

A pesar de que el 21% de todas las reses del país pastan en esta región, ni los grandes mataderos ni las estructuras rurales pequeñas se sitúan en Huetar Norte. Esta desatención de los centros regionales en beneficio de la capital del país, San José, se explica por una fuerte alianza entre los ganaderos de Huetar Norte y los políticos y funcionarios de San José. En resumen, las políticas gubernamentales han llevado a la rápida explotación de los recursos naturales regionales a expensas de la sostenibilidad, el empleo y los ingresos de gran parte de la población de la región. Algunas capitales, como Ciudad Quesada, se han podido desarrollar, principalmente, a través de la prestación de servicios de crédito, pero este crecimiento ha sido en gran medida *parasitar*io. En general, la creación de riqueza y de empleo ha sido resultado de la transformación del principal producto agrícola de la región que ha beneficiado sobre todo a las áreas urbanas regionales de tamaño pequeño e intermedio.

economías locales. En el sur de Ghana, la producción de piña para la exportación fue el motor del crecimiento de la agricultura local desde la década de 1990 hasta el año 2005. Sin embargo, los consumidores cambiaron sus preferencias hacia frutos más pequeños y dulces, y que crecen mejor en América Central que en África Occidental, lo que redujo la producción nacional y condujo al estancamiento y, a menudo, a la decadencia económica y demográfica de las ciudades pequeñas. Dinámicas similares se ven cada vez más en otras regiones, e incluso en Europa.

El acceso a la red vial y a equipamientos de buena calidad constituye otro factor clave para los pueblos pequeños haciendo posible que las pequeñas ciudades puedan desempeñar un papel en la promoción del desarrollo. Las conexiones a una red de asentamientos rurales y urbanos proporcionan mayores posibilidades de interacciones sociales y económicas que la dependencia a una única área urbana[196].

A pesar de su papel limitado en las regiones dominadas por las grandes explotaciones, las pequeñas áreas urbanas pueden desempeñar un importante papel como mercados locales para los residentes rurales de bajos ingresos, al menos como parte de una estrategia de supervivencia más que como motores del crecimiento económico. La pequeña ciudad de Banket, en Zimbabwe, se encuentra en una zona agrícola rica. Este asentamiento fue creado en la época colonial para satisfacer las necesidades de los agricultores blancos, y cuenta en la actualidad con una población de 10.000 habitantes. Todavía funciona como un área de servicios, incluso para las granjas ricas de los alrededores. Los trabajadores agrícolas asalariados se encuentran entre los más pobres del país: están muy por debajo de la línea de pobreza alimentaria nacional en las áreas rurales, y de la línea de la pobreza absoluta. Cuando tienen necesidad urgente de disponer de dinero en efectivo, por ejemplo, para pagar gastos escolares, financiar un entierro o adquirir artículos de primera necesidad, los trabajadores agrícolas llevan sus productos al mercado de Banket. Sin embargo, esta actividad no es regular y, debido a los duros horarios que afrontan, suelen enviar a la ciudad a sus hijos o miembros de la familia sin empleo[197].

Si el éxito económico de las ciudades pequeñas se relaciona a menudo con la producción agrícola, existen otros motores igualmente importantes en otros contextos. El desarrollo económico de la ciudad de Gutao, en la provincia china de Shanxi, depende principalmente del turismo después de que el gobierno chino le permitió adquirir el estatus de «ciudad patrimonio de la humanidad» a pesar de la reticencia de las autoridades municipales y del condado[198]. La minería constituye otro motor de desarrollo de las ciudades pequeñas, especialmente (pero no sólo) en África Subsahariana. A pesar de ello, este sector puede ser extremadamente impredecible, sobre todo cuando está gestionado por operadores informales que trabajan a pequeña escala. Su capacidad para atraer a los trabajadores, especialmente a los migrantes, depende de la riqueza mineral de los yacimientos, de la velocidad con que pueden verse agotados, como también del número de yacimientos alternativos[199].

En los países ricos, donde la agricultura apenas representa una pequeña parte del PIB y del empleo, el interés por los *clusters* de producción ha ido en aumento ya desde la década de 1980. Estos *clusters* son definidos como concentraciones sectoriales y espaciales de empresas integradas y relacionadas con los mercados exteriores; su reagrupación les permite reducir los costes de producción. Los viveros de trabajadores altamente cualificados facilitan el acceso de los proveedores a insumos y servicios especializados y favorecen la rápida difusión de nuevos conocimientos. Gran parte de los estudios relacionados con *clusters* industriales suelen hacer referencia a las experiencias de Europa, de Asia y de América Latina, y muestran que su impacto en el crecimiento económico sostenible ha sido muy desigual. Si su balance en los países europeos es bastante positivo por el contrario, en los países de ingresos bajos y medios, su impacto ha sido menor, aspecto que refleja la importancia de la calidad de los sistemas y de la infraestructura institucional en este ámbito[200].

En materia de protección medioambiental, se supone que las ciudades pequeñas son capaces de garantizar que la gestión de los recursos naturales permita satisfacer las necesidades de todos los sectores económicos. En muchos casos, sin embargo, puede existir un conflicto latente o abierto, sobre todo en el uso de recursos naturales como puedan ser el suelo y el agua para la agricultura, o para determinadas actividades de producción urbana o rural no agrícola. Cuando una pequeña ciudad se encuentra cerca de una gran ciudad, hay posibilidades de que la competencia por los recursos naturales pueda beneficiar a las grandes empresas que tienen sede en la gran ciudad y a la ciudadanía con mayores ingresos en detrimento de la población de bajos ingresos de las áreas rurales. Por ejemplo, las empresas que se ubican en áreas periurbanas pueden ocupar tierras de cultivo o contaminar el agua para uso doméstico y agrícola de las comunidades rurales y de las pequeñas ciudades[201]. Las empresas no agrícolas ubicadas en las ciudades pequeñas también pueden generar un impacto negativo sobre el medio ambiente, ya que el acceso a las zonas industriales dotadas de una infraestructura adecuada y equipos de protección del medio ambiente (por ejemplo, plantas de tratamiento) suele estar fuera del alcance de las pequeñas empresas. En muchos casos, los gobiernos locales están más interesados en

el crecimiento económico local. En China, por ejemplo, donde el crecimiento del PIB continúa siendo la medida para evaluar el rendimiento de los funcionarios públicos, la eficacia de las políticas medioambientales se ve obstaculizada por la falta de participación local, en particular de la población y de las pequeñas empresas[202].

En cuanto a la reducción de riesgos de desastres, el creciente interés por la vulnerabilidad de las áreas urbanas ante el cambio climático y otros peligros se centra principalmente en las ciudades de más de un millón de habitantes. Las ciudades pequeñas —en particular en los países de bajos ingresos— son a menudo descuidadas, a pesar de su exposición ante los riesgos ambientales y de su relevancia demográfica. En muchos casos, la ausencia de un gobierno local eficaz contribuye significativamente a aumentar los riesgos que éstas afrontan[203].

Por último, como se ha señalado anteriormente, **la migración y las remesas de los emigrantes son factores importantes para el desarrollo de las pequeñas ciudades**. Muy a menudo se cruzan diferentes flujos migratorios: en Senegal, Bolivia y Tanzania, por ejemplo, las remesas enviadas por migrantes desde otras ciudades y países son utilizadas para pagar mano de obra asalariada procedente de las áreas rurales más pobres, cubriendo así la escasez de mano de obra agrícola causada por la emigración[204]. En el delta del Mekong, en Vietnam, el empleo en las industrias de la región ha proporcionado el capital para invertir en producción frutícola de alto valor añadido[205]; este tipo de vínculos entre las remesas y la producción agrícola también se ha observado en África[206] y en Pakistán[207]. A menudo, las remesas tanto internas como internacionales de los migrantes suelen tener un efecto beneficioso sobre el bienestar de sus familias y de las economías locales. Sin embargo, estos impactos son, igualmente, complejos y contradictorios, especialmente a nivel local; pueden perturbar los sistemas de gobernanza local y la gestión de los recursos naturales. En las pequeñas ciudades del valle del río Senegal, las remesas del exterior han sido durante mucho tiempo un motor de las economías locales y han permitido a sus comunidades soportar las recurrentes crisis económicas y ecológicas. Los migrantes se han convertido en poderosos grupos de interés, dado que la descentralización ha abierto oportunidades para su participación en la toma de decisiones políticas local. Si bien este fenómeno nutre a la democracia local, también puede causar una fuerte polarización social cuando los migrantes llegan a controlar la gestión del suelo, ya que la compra de suelo es una de las formas más comunes para reinvertir las remesas[208]. En El Salvador y Guatemala, las remesas de los migrantes internacionales hacia ciudades pequeñas e intermedias han provocado un auge en la construcción de urbanizaciones exclusivas y seguras; en paralelo, la expansión de las áreas urbanas casi se ha duplicado, mientras que el Estado ha dejado de destinar fondos para viviendas. Esta situación ha llevado a una inflación de los precios de los inmuebles y a un deterioro del medio ambiente, debido a que los servicios de planificación municipales han sido incapaces de proteger los sistemas hidrogeológicos[209].

En resumen, el papel potencial de las pequeñas áreas urbanas está determinado en gran medida por el contexto económico, social y político. Por ejemplo, en el caso del delta del Mekong (véase el cuadro 4.4), la creciente demanda de fruta fresca de mayor calidad fue un factor clave que ha permitido elevar los ingresos tanto en las áreas urbanas como rurales, a lo largo de las últimas dos décadas[210]. De hecho, mientras no se aborden las cuestiones de polarización social y espacial se verán limitadas las posibilidades de las ciudades pequeñas y de las políticas de desarrollo regional para contribuir de una manera eficaz al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.

Las figuras 4.1 y 4.2 resumen los factores clave de apoyo a un desarrollo urbano-rural regional de éxito, en el sentido que:

- En las regiones rurales, se necesita mejorar el acceso equitativo a los activos agrícolas, incluyendo la tierra y el agua, de modo que los operadores puedan beneficiarse de un mejor acceso a los mercados urbanos y, a su vez, crear la demanda de bienes procedentes de la ciudad. Los elevados niveles de desigualdad pueden obstaculizar el desarrollo local, dado que las élites de altos ingresos y las grandes empresas no reinvierten necesariamente sus beneficios a nivel local, y la pobreza generalizada no crea una demanda suficiente de bienes y servicios.
- En las áreas urbanas, velar por que las empresas locales agreguen valor a la producción local, creando empleos no agrícolas y reinvirtiendo a nivel local, para ayudar a diversificar la base económica local. Este aspecto debe ser sostenido por una mayor inversión pública hacia infraestructuras y servicios, lo que en muchos casos sólo sucede una vez que el asentamiento gana el estatus de urbano y los ingresos locales pueden ser incrementados a través de la recaudación de impuestos locales.
- El acceso al mercado nacional y al mercado mundial. Esto puede beneficiar a los pequeños productores siempre y cuando su producto forme parte de una gama más amplia que permita diversificar los mercados de consumo.
- Es interesante observar que las pequeñas ciudades suelen ser obviadas del debate cuando se habla de los vínculos urbano-rurales negativos (industrias extractivas).

Cuando una pequeña ciudad se encuentra cerca de una gran ciudad, hay posibilidades de que la competencia por los recursos naturales pueda beneficiar a las grandes empresas

Figura 4.1 **Vínculos urbano-rurales positivos y desarrollo regional**
Fuente: Tacoli (2003).

CONTEXTO INTERNACIONAL : acceso a los mercados internacionales para los pequeños agricultores y los productores de rango medio, estabilidad en los precios de las materias primas. La inversión extranjera sostiene la producción local, las importaciones no compiten con los bienes producidos a nivel local.

CONTEXTO NACIONAL: distribución y acceso equitativo a la tierra; estrategias de crecimiento equilibrado a nivel regional, proporcionando una infraestructura adecuada, facilidades de crédito acordadas con los pequeños productores y los productores de rango medio, y la provisión de servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento); apoyo financiero a los gobiernos locales; estructura institucional de mercados regulados.

GOBERNANZA LOCAL: con tendencia a rendir cuentas, dotada de recursos y competencias adecuadas; detecta las prioridades y necesidades locales y responde ante ellas; apoya a las empresas de los sectores primario, secundario y terciario en las áreas urbanas locales; regula la gestión de los recursos naturales locales; se integra en la planificación nacional.

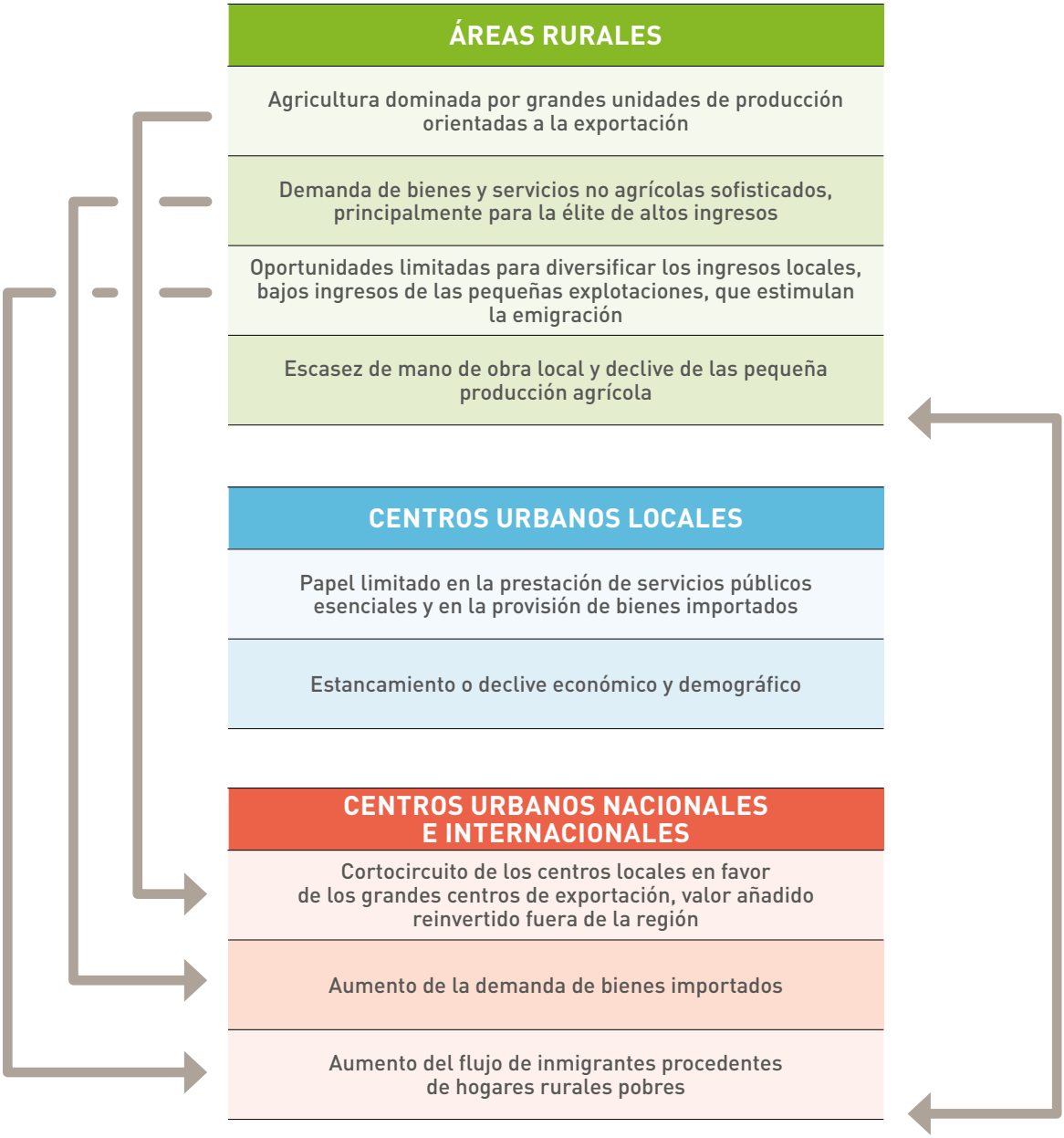


Figura 4.2 **Vínculos urbano-rurales negativos y desarrollo regional.**
Fuente: Tacoli (2003).

CONTEXTO INTERNACIONAL: acceso limitado a los mercados internacionales para los pequeños agricultores y productores de rango medio; volatilidad en los precios de las materias primas; la inversión extranjera concentrada en la producción destinada a la exportación a gran escala; importaciones compiten con los bienes producidos a nivel local.

CONTEXTO NACIONAL: distribución y acceso desigual a la tierra; estrategias de crecimiento desequilibradas a nivel regional, con una ejecución deficiente de la infraestructura, falta de facilidades de crédito para los pequeños y medianos productores y deficiencias en los servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento); falta de apoyo financiero para el gobierno local; estructura institucional de los mercados no regulados.

GOBERNANZA LOCAL: no tiende a rendir cuentas; no dispone de los recursos y competencias adecuadas; no está integrada en la planificación nacional.



4.4 GOBERNANZA Y DESARROLLO TERRITORIAL

¿Cuáles son las herramientas políticas más adecuadas para apoyar a las pequeñas ciudades teniendo en cuenta el importante papel que éstas han tenido en el desarrollo regional sostenible? Durante los últimos años ha ido en aumento el interés de las agencias internacionales por el desarrollo regional y por el papel de las ciudades pequeñas e intermedias[211]. Se ha escrito mucho acerca de la naturaleza y las deficiencias de las políticas aplicadas a partir de la década de 1960 para promover el papel de estas áreas en el desarrollo territorial y regional. Varios de estos estudios han puesto en evidencia las principales razones de su elevada tasa de fracaso[212].

La primera de estas razones, y quizás la más importante, consiste en que la implementación de políticas macroeconómicas, de políticas tarifarias y de prioridades sectoriales (incluidas las políticas relacionadas con los sistemas agroalimentarios) no toman en cuenta la dimensión territorial. Las cuestiones sobre la propiedad del suelo y la estabilidad del régimen de tenencia son igualmente importantes: los datos tomados de algunos ejemplos de desarrollo de pequeñas ciudades indican que el acceso equitativo al suelo y a una tenencia segura del suelo constituyen factores clave para el éxito. Pasar por alto la fuerte influencia de estas políticas a menudo ha sido —y continúa siendo potencialmente— una de las principales razones que explican el fracaso de las medidas de desarrollo a nivel local y territorial, dado que las inversiones sectoriales pueden incrementar la pobreza y exacerbar la polarización social. Esta situación dificulta gravemente la capacidad de las pequeñas ciudades para actuar como motores de crecimiento de la economía local y reducir la pobreza, dos fenómenos que requieren una amplia base de productores como también de consumidores. Los ejemplos mostrados anteriormente muestran que lo que sucede a nivel local refleja las políticas y las decisiones estratégicas tomadas en niveles de gobernanza superiores. En términos de gobernanza las implicaciones son claras: los pequeños gobiernos locales no pueden apoyar el desarrollo sostenible local si no existen sinergias con los niveles de gobernanza nacional o supranacional a través de un diálogo regular y sistemático.

La segunda razón es igual de importante, **en muchos casos las políticas no tienen en cuenta el contexto que determina las oportunidades y las limitaciones del desarrollo local**. Como han mostrado los ejemplos de la presente sección, existe una gran diversidad de situacio-



Foto : Joshua Zader – La Valletta (Malta).

nes entre las ciudades pequeñas —de evolución demográfica, de contexto socioeconómico y de funciones— y entre las regiones y los territorios nacionales en donde éstas se desarrollan. Por lo tanto, se debe de disponer de una información relevante y de datos fiables —no únicamente sobre las prioridades, los recursos y las necesidades locales, sino también sobre el impacto de las políticas sectoriales— para apoyar el diseño e implementación de iniciativas locales eficaces. En la mayor parte de los países de ingresos bajos y medios, la falta generalizada de datos sub-nacionales condiciona la labor de los gobiernos locales. Este el caso, por ejemplo, de las actividades económicas (en particular, la elevada proporción de empresas informales y el trabajo asalariado), de los cambios demográficos causados por la migración y la movilidad (especialmente los desplazamientos estacionales y temporales) y de datos relacionados con la medición de la pobreza y la vulnerabilidad, de dimensiones no relacionadas con los ingresos, como el acceso a la vivienda y a las infraestructuras. La disponibilidad de datos relevantes y fiables resulta particularmente importante, ya que permite a los gobiernos locales afrontar desafíos considerables como puedan ser la prestación de servicios y de equipamientos básicos orientados a satisfacer las necesidades de toda la población, en particular de los más pobres de las pequeñas ciudades que están experimentando un rápido crecimiento, o de aquellas otras condicionadas por la pérdida de habitantes y que además tienen una población envejecida. Estos datos también contribuyen a fortalecer la resiliencia ante riesgos medioambientales y los efectos causados por el cambio climático.

En tercer lugar, aunque el papel esencial de las instituciones locales y de los gobiernos locales en el desarrollo regional ha sido cada vez más reconocido, este reconocimiento, sin embargo, no ha ido acompañado de una arquitectura fiscal y financiera adecuada que les permita afrontar sus crecientes responsabilidades[213]. Las pequeñas ciudades y municipios rurales se caracterizan por su enorme diversidad, tal y como se mostró en secciones anteriores. Ahora bien, la ausencia de una definición que pueda ser consensuada limita a los analistas situar a asentamientos de unos pocos cientos de habitantes frente a capitales nacionales como Belmopan en Belice (16.400 habitantes), o La Valletta (6.600 habitantes), capital de Malta, decimoquinta economía en la Unión Europea (en términos de PIB por habitante).

Esto entraña un problema de análisis: aunque tengan el mismo tamaño o cuenten con una población similar, la enorme diversidad de asentamientos rurales y de pequeñas ciudades permite desarrollar relaciones completamente diferentes con sus respectivas áreas de influencia, y por lo tanto presentar diferentes funciones, o dar respuestas diferentes frente a determinadas necesidades y objetivos. En la costa ártica de Rusia, el *okrug* («distrito») autónomo de Nénètses en 2011 contaba con una población aproximada de 42.000 habitantes que se concentraban en una misma ciudad (Narian-Mar) integrada por dos pequeños asentamientos clasificados como «urbanos», y otros 17 municipios rurales repartidos en un territorio de una dimensión similar a todo Uruguay. En un área apenas tres veces y media mayor, Francia contenía en 2016 un total de 35.585 municipios, con una superficie media de 14,8 km2 (los menos extensos de Europa). Aproximadamente unos 27.600 de estos municipios contaban con una población inferior a 1.000 habitantes. A pesar de estas diferencias, una pequeña ciudad rusa situada en una región de condiciones climáticas extremas y una minúscula aldea situada en el denso mapa de los municipios franceses son consideradas como parte del mismo grupo desde el punto de vista analítico. India constituye otro ejemplo de esta diversidad: el país cuenta con aproximadamente 265.000 municipalidades en las áreas rurales (*gram panchayat*), cuya población puede oscilar desde varios cientos de miles de habitantes de las extensas *gram panchayat* hasta 500 personas de los asentamientos más pequeños.

Si bien estas características y condiciones estructurales obstaculizan los esfuerzos por desarrollar una hoja de ruta global e integrada sobre la gobernanza que permita abordar la diversidad —como también la singularidad y riqueza— de las pequeñas ciudades del planeta, éstas nos recuerdan que juegan un indiscutible papel político dentro de los territorios. Las pequeñas ciudades son el último eslabón, no menos importante, en la cadena de la democracia local. Ellas representan el primer escalón de representación democrática y de participación para una gran parte de la población de un país. A través de sus redes «capilares», las pequeñas ciudades representan al Estado, a su administración, a sus funciones y a sus garantías legales y sociales en los territorios más pequeños y en las áreas más remotas de la nación. El tamaño o el aislamiento no se traducen necesariamente en marginación o en una falta de interés. En Canadá en 2013, «la tasa media de participación en las elecciones municipales de Quebec en municipios con población inferior a 2.000 habitantes fue del 63,8%, mientras que en las ciudades de más de 100.000 habitantes la tasa se sitúo aproximadamente en el 43,4%»[214]. En los Países Bajos, a lo largo de la década de 1990, el número de votantes en los municipios de 5.000 habitantes o menos era superior al 70%, una cifra que se reducía por debajo del 60% en las ciudades de 100.000 o más habitantes[215]. La Asociación de alcaldes rurales de Francia (*Association des maires ruraux de France*, FDMA), en

Las pequeñas ciudades representan el primer escalón de representación democrática y de participación para una gran parte de la población de un país

CUADRO 4.6 ORGANIZACIONES DE PEQUEÑAS CIUDADES Y DESARROLLO TERRITORIAL

A pesar del escaso reconocimiento del que son objeto en los debates públicos y políticos, las ciudades pequeñas —especialmente aquellas que actúan como catalizadoras de actividad, de crecimiento y de participación en las áreas rurales— son fundamentales en la vida democrática de un país. Numerosos pequeños municipios han decidido reivindicar su lugar en los sistemas urbanos y democráticos de sus respectivos países, y tratar de obtener consenso y apoyo en torno a sus acciones administrativas, socioeconómicas y políticas.

En Francia, la puesta en marcha de un marco más institucionalizado para la cooperación intermunicipal con motivo de la reforma de los gobiernos territoriales, ha permitido a los municipios rurales organizar, poner en común sus recursos y luchar unidos con el objetivo de poder ser reconocidos y posicionarse en el proceso de renovación de toma de decisiones. La Asociación de alcaldes rurales de Francia (AMRF) ha sido un firme defensor de los intereses y expectativas de los pequeños municipios del conjunto del país. Fundada en 1971, la asociación representa en la actualidad a más de 10.000 pequeñas comunas de la Francia rural, y opera de acuerdo a diez principios, entre ellos: la defensa de la autonomía municipal, la planificación regional equilibrada, equitativa y concertada, el dinamismo económico y la lucha contra la desertificación rural, y el refuerzo de la cooperación con actores de envergadura nacional que compartan la misma visión de la democracia territorial. La AMRF cuenta con una larga historia de campañas de comunicación elocuentes y eficaces dirigidas a movilizar la participación y sensibilizar sobre las diferentes realidades de las pequeñas ciudades rurales y de su estrecha relación con su territorio y regiones de su alrededor[216]. La AMRF juega en la actualidad un papel importante en la de toma de decisiones del desarrollo regional, a través de una presencia habitual y de su programa proactivo de comunicación y de participación. La AMRF gestiona una publicación nacional —36.000 municipios— que permite mantener informados a los alcaldes rurales sobre la actualidad nacional y sobre las acciones realizadas por los municipios o por las asociaciones departamentales[217]. Sus eslóganes y campañas son simples y pegadizas, algunos de ellos «El municipio es la unidad básica de la democracia»; «¡Mi municipio es útil!»; «¿Quién representa a la gente de mi municipio si mi alcalde no tiene autoridad?», o «¡La inter-municipalidad no se decreta, se construye!». Estos poderosos mensajes hacen referencia a cuestiones estructurales que afectan a las comunas, a los territorios y a su desarrollo, como puedan ser la falta de capacidad financiera de los municipios rurales, la marginación institucional, así como el no reconocimiento de las ciudades pequeñas como ámbito de gobernanza democrática más cercana a las personas.

En Perú, la asociación REMURPE nació de la aspiración de los municipios pequeños de disponer de una mejor gobernanza territorial. REMURPE promueve una red de ciudades y municipios peruanos —sobre todo rurales— para compartir recursos y lograr una masa crítica de gobiernos locales para fortalecer el proceso de descentralización del país y proporcionar mayores recursos para el desarrollo territorial. REMURPE representa los intereses de esos municipios en los marcos de diálogos formales e informales con todos los niveles de gobierno y todas las partes interesadas, incluido el tercer sector y el sector privado. Entre sus actividades se incluyen el intercambio de conocimientos, iniciativas de sensibilización, la creación de bases de datos y equipos de expertos, el intercambio de buenas prácticas inter-municipales y la elaboración de modelos de intervención. La REMURPE coordina sus acciones junto a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales del Perú (ANGR) y la Asociación Peruana de municipios (AMPE). Sus actividades se vertebran sobre cuatro principios: la inclusión, la transparencia, la participación ciudadana y la descentralización[218].

En Europa, la Confederación de ciudades y municipios de pequeño tamaño de la Unión Europea (CTME), constituye una red de asociaciones de pequeñas ciudades y municipios rurales franceses, alemanes, húngaros, italianos y rumanos, que defiende los intereses, las opiniones y los objetivos de las pequeñas ciudades europeas. Su objetivo es colaborar con las instituciones europeas con el fin de reforzar a las pequeñas ciudades como actores clave de una gobernanza y democracia local más transparente y eficaz. La CTME ha defendido el desarrollo de una agenda urbana europea orientada a las ciudades pequeñas. En ella se llama a fortalecer la capacidad de acción de las pequeñas ciudades en el marco de la política energética de la UE —en particular en lo que se refiere a la inversión en infraestructura y a la protección medioambiental— y en paralelo a un diálogo constructivo con el Pacto de los alcaldes por el clima y la energía (véase también el cuadro 4.1. del capítulo sobre áreas metropolitanas). También ha trabajado de manera muy activa para fortalecer la participación de las pequeñas ciudades y áreas rurales en la Agenda Digital Europea, y de esta manera superar definitivamente las deficiencias estructurales y las persistentes brechas digitales que durante tanto tiempo ha sufrido las pequeñas ciudades y municipios rurales.

una de sus muchas campañas de sensibilización, utilizaba consignas tales como «La participación electoral en los pueblos: 80%» o «Los municipios rurales: 92% de los municipios, 33% de la población» con el objetivo de movilizar el apoyo a la constelación de pequeños municipios que constituyen los cimientos de la sociedad del país, y visibilizar su reconocimiento. Las ciudades pequeñas y los municipios rurales son piezas fundamentales del engranaje democrático, pero en muchos países la falta de recursos y competencias los mantienen alejados de la política nacional y de la arena pública y política. La mayor parte de los estudios realizados sobre el papel de las pequeñas ciudades (incluyendo los más recientes) se centran en los aspectos económicos de su integración en los sistemas nacionales. Sin embargo, sería necesario prestar una mayor atención a su valiosa contribución a un desarrollo territorial más equilibrado y transparente, como también a una democracia local más cercana a la población (véase el cuadro 4.6).

Nuevos enfoques ponen el acento en las oportunidades existentes más allá de las grandes áreas urbanas —sobre todo en las pequeñas ciudades y ciudades intermedias— en aspectos como el crecimiento económico y el desarrollo, y defienden las estrategias de desarrollo a partir de sus puntos fuertes y su complementariedad a nivel regional[219]. La idea de una alianza urbano-rural comienza por el reconocimiento de las relaciones de interacción e interdependencia entre el medio rural y urbano. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales no siempre están en condiciones, por sí mismos, de gestionar estas interacciones desde la óptica de la mejora de la calidad de vida de la población, tanto urbana como rural. Por otra parte, los cambios en la estructura administrativa de un país no siempre tienen en cuenta los diferentes tipos de relaciones entre el medio urbano y el rural. Sin embargo, las alianzas urbano-rurales son una manera eficaz de responder a la necesidad de gestionar estas interacciones y de favorecer el desarrollo económico y el bienestar de la población[220].

Entre los ejemplos de iniciativas que han podido integrar las áreas rurales y urbanas a través de alianzas institucionales, pueden ser citados MAREA –*La Mar, una Estrategia para Asturias*–, que combina objetivos medioambientales, económicos y socioculturales a través de una estrategia integrada de buena gobernanza, investigación e innovación, así como el fortalecimiento de los poderes públicos en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo)[221]. El programa de la UE denominado LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) se ha convertido en uno de los instrumentos más eficaces para impulsar con éxito este tipo de asociaciones, sobre todo en las áreas rurales; este programa se apoya sobre sus grupos de acción local (GAL), que a menudo constituye la única manera de poner en práctica proyectos de desarrollo en las áreas rurales marginales. En Estados Unidos, desde mediados de la década de 1950, los Consejos de Gobierno (COG) y otros organismos de cooperación centrados en la planificación, la financiación y la ejecución de los servicios públicos locales han ganado importancia. Las municipalidades regionales de condado (MRC) en la provincia de Quebec, en Canadá, constituye otro ejemplo interesante que muestra cómo un organismo intermedio de este tipo puede infundir dinamismo en las áreas rurales[222].

La región de Emilia-Romagna, en el noreste de Italia, representa otro ejemplo exitoso. Una región intermedia dotada de una economía de elevado rendimiento y de centros industriales reconocidos, registró entre 1995 y 1999 una tasa de crecimiento del empleo del 4,2% y una tasa de crecimiento del PIB en torno al 4,5%. También es una región de arte y cultura que acoge numerosos festivales y ofrece una importante oferta de ocio. Las autoridades electas han impulsado la creación de redes entre las pequeñas ciudades y las ciudades intermedias de la región para diversas iniciativas culturales y artísticas. Este proceso de creación de redes y de especialización comenzó como una iniciativa independiente de los empresarios locales, sostenida de manera informal por las autoridades regionales, que sentían que estas actividades podían ser susceptibles de mejorar los equipamientos culturales, de promover el empleo y de dinamizar el turismo[223]. El Libro Verde titulado *Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas*[224] llega a la conclusión de que el impacto de las actividades culturales y creativas deberían ser reforzadas dado el interés para la economía en su conjunto[225].

Entre las conclusiones y recomendaciones relacionadas con las alianzas urbano-rurales se incluyen la promoción de una mejor comprensión de las condiciones socioeconómicas entre las áreas urbanas y rurales, y el fortalecimiento de su integración —una de las principales funciones de los gobiernos nacionales, y sobre todo sub-nacionales. Esto se puede lograr a través de la producción y el uso de información a la escala adecuada, y de la evaluación de los procesos socioeconómicos y medioambientales entre las áreas urbanas y rurales. Es también una manera de dar mayor visibilidad a las oportunidades y desafíos del territorio, como también de poner de relieve el potencial de la cooperación. Los gobiernos sub-nacionales deberían establecer un marco de referencia para la cooperación entre los actores locales más allá de los límites impuestos por las fronteras administrativas. Para ello se hace necesario incitar a los actores urbanos y rurales a definir una estrategia de desarrollo o definir proyectos alrededor de las

A través de sus redes «capilares», las pequeñas ciudades representan al Estado, a su administración, a sus funciones y a sus garantías legales y sociales en los territorios más pequeños y en las áreas más remotas de la nación

áreas funcionales; estas iniciativas deben ser flexibles y tener en consideración las diferentes interacciones urbano-rurales. **Se debería estimular el uso de instrumentos mancomunados de planificación que permitan a las áreas urbanas y rurales hacer frente a sus desafíos y expectativas comunes**[226].

En muchos casos, la implicación del sector privado puede resultar difícil, a pesar de su destacado papel en la economía regional[227]. Tanto en los países de bajos ingresos como también en aquellos de ingresos medios, esto se explica a menudo por la falta de conocimiento y la desconfianza de los gobiernos locales hacia el sector informal. Sin embargo, como ha mostrado el ejemplo de Vietnam en el cuadro 4.4, los comerciantes y otros actores del sector privado desempeñan un papel clave en el apoyo al crecimiento económico. Un estudio realizado sobre las pequeñas ciudades neozelandesas puso en evidencia que, cuando la acción del gobierno local se ve obstaculizada por un menor apoyo técnico y financiero, los empresarios y líderes de la comunidad más preocupados por el progreso de su ciudad se convierten en los verdaderos impulsores del cambio. Las nuevas actividades económicas y la diversificación de la economía implementada a través de sus acciones constituyen los elementos más importantes de la resiliencia de la economía local[228]. Esto demuestra que la sociedad civil y los actores privados son actores clave que pueden desempeñar un papel tan importante como el de las autoridades públicas ante el objetivo de lograr el éxito de sus iniciativas de desarrollo regional.

Pero tal vez el mensaje principal consiste en señalar que si los gobiernos locales de las pequeñas ciudades pueden —y deben— desempeñar un mayor protagonismo en la prestación de servicios y en dar apoyo al desarrollo económico local, no pueden resolver por sí solos los problemas que agravan las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas. Como se ha comentado con anterioridad, la reducción de las desigualdades depende en gran medida de las políticas nacionales y regionales. Por lo tanto, una descentralización exitosa requiere, por una parte, de una mayor complementariedad entre las políticas nacionales macroeconómicas y sectoriales, y por otra, de estrategias locales y regionales de desarrollo. De la misma manera, la sinergia y la colaboración entre los gobiernos locales, gobiernos regionales y ministerios nacionales resultan fundamentales para poder implementar con éxito las políticas de desarrollo territorial.



Foto: Paulo Fassina (Mongolia).

5.
CONCLUSIONES:
DEFINIR UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LOS TERRITORIOS

El bienestar de una parte significativa de la población mundial está intrínsecamente ligado al dinamismo y a la sostenibilidad de las pequeñas ciudades y áreas rurales que albergan respectivamente al 12,3% y el 45,9% de la población mundial. En las últimas décadas, la atención prestada a dichas unidades territoriales en las políticas de desarrollo se ha incrementado de manera significativa, debido en parte al proceso de descentralización y regionalización que se ha generalizado en todas las regiones del planeta, y en parte debido a una mundialización que, paradójicamente, ha puesto de relieve la importancia del nivel territorial en los procesos de crecimiento y desarrollo.

Dotados de los medios adecuados, los pequeños municipios y los gobiernos regionales serían capaces de contribuir de forma significativa a la lucha contra la pobreza, al crecimiento económico, a la integración social y a la preservación de los recursos naturales, superando la persistente brecha urbano-rural.

La Agenda 2030 propone un nuevo modelo de desarrollo que conlleva cambios, más integración y equidad. Sin embargo, tiende a ignorar las implicaciones «territoriales» de la mayor parte de sus objetivos y metas (con la excepción de la meta 11 de los ODS sobre ciudades y asentamientos humanos). Esta es la razón que explica por qué la demanda de «localización» de los objetivos de desarrollo sostenible se ha vuelto tan importante en el debate global[229].

De hecho, como sostienen otros estudios[230], la consecución de la mayor parte de los objetivos de la Agenda 2030, así como los establecidos por la Nueva Agenda Urbana, requiere un enfoque territorial más amplio que permita localizar estos objetivos. Los datos disponibles sugieren que es necesaria una mayor implicación de las pequeñas ciudades, de los municipios rurales y de los gobiernos regionales, y que este protagonismo debería ser reconocido en los programas de desarrollo económico, social y ambiental de los países desarrollados y en desarrollo.

Aunque las regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales distan de ser homogéneos, el presente capítulo ha proporcionado una mayor comprensión sobre las diferentes realidades de territorios de diferentes tallas. También ha tratado de analizar algunas especificidades que pueden contribuir al desarrollo de un enfoque regional más amplio y que permita impulsar un desarrollo económico y social, y promover la sostenibilidad medioambiental.

5.1
LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA REGIONAL: UN PUNTO DE INFLEXIÓN INSTITUCIONAL Y CULTURAL

Se necesita una mayor coherencia y coordinación entre las políticas nacionales y sub-nacionales, pero también entre los ministerios

Durante las últimas dos o tres décadas, las reformas institucionales han confirmado en gran medida la creciente importancia de las regiones en relación con el desarrollo de un «nuevo federalismo» y la aparición de un proceso de «regionalización» asociado a la descentralización. Los Estados federales (provincias o *Länder*) de los países federales, y las regiones y departamentos (o condados) de los países unitarios han asumido de manera progresiva responsabilidades relacionadas con la promoción del desarrollo económico, social y medioambiental de sus respectivos territorios. Esto ha dado lugar a importantes cambios políticos en el protagonismo tradicional del Estado (tal y como se indica en el cuadro 2.5 de este capítulo).

La naturaleza y el alcance de las competencias transferidas, sin embargo, varían considerablemente de un país a otro, incluso dentro de un país donde, a veces, la descentralización ha sido desigual, parcial o asimétrica. En cuanto a la función y a la autonomía de las autoridades locales a efectos fiscales, la diferencia entre los países federales y unitarios es muy nítida. En muchos países unitarios, el proceso todavía se

encuentra en fase embrionaria. En ellos se aprecia un desequilibrio entre la regionalización (o descentralización) de los recursos y de las responsabilidades; en muchas ocasiones, los gobiernos regionales no han sido dotados de los recursos suficientes. Por lo tanto, todavía hay un largo camino por recorrer hasta crear un entorno legal e institucional favorable que permita a los gobiernos regionales poner en valor su potencial.

Los enfoques «regionalistas» han permitido avances parciales, aún cuando las regiones emergentes han favorecido la aparición de nuevos modelos de gobernanza. Globalmente, la influencia de las regiones en el desarrollo de políticas a nivel nacional y supranacional resulta aún limitada. Las viejas relaciones institucionales jerárquicas persisten. Como se explica en estas páginas, en un contexto descentralizado, resulta esencial poder redefinir la relación entre los diferentes niveles de gobernanza y crear mecanismos de gobernanza multinivel. Esta cuestión implica una profunda transformación de los comportamientos institucionales y políticos (es decir, «un cambio de paradigma»). Varios países vienen desarrollando y utilizando un conjunto de mecanismos multinivel, algunos de los cuales son mencionados brevemente por este informe. Sin embargo, transformar las relaciones asimétricas (la gran mayoría son jerárquicas) que continúan prevaleciendo entre los niveles de gobernanza nacional y sub-nacional, y que condicionan la eficacia de la descentralización, tomará su tiempo.

Se necesita una mayor coherencia y coordinación entre las políticas nacionales y sub-nacionales, pero también entre los ministerios (es decir, entre las políticas regionales, los programas nacionales urbanos y de gestión del territorio y los proyectos de infraestructuras estratégicas) y en las relaciones entre las regiones y las unidades administrativas de sus respectivos territorios.

Como se explica en este capítulo, la adopción de la gobernanza multinivel como el mecanismo de toma de decisiones preferente para facilitar la implementación de estrategias de desarrollo colaborativas e integradas puede beneficiar a la gobernanza local de muchas maneras. Sin embargo, este enfoque incluye una serie de riesgos. La gobernanza multinivel debería servir de **complemento, y no como alternativa, a una autonomía local más eficaz y ambiciosa, tanto a nivel regional como a nivel del gobierno local**.

Un marco de gobernanza multinivel adecuado podría mejorar la eficacia de los procesos de descentralización. Este modelo debería, sin embargo, respetar una serie de principios —**subsidiariedad, democracia local y autonomía**— para garantizar que las autoridades locales y regionales dispongan de los medios y sean interdependientes y corresponsables de las decisiones que afectan directamente a su ciudadanía y territorios. Dicho esto, para todos los niveles de gobernanza sub-nacional —desde regiones a los pequeños municipios— la gobernanza multinivel representa el principal instrumento que permite desarrollar un modelo adaptado a sus necesidades y objetivos. Sus reivindicaciones son múltiples: desde ejercer sus competencias de una forma más autónoma a contribuir al buen funcionamiento e implementación de políticas públicas coordinadas. Al aprovechar la experiencia adquirida en todo el mundo, la gobernanza multinivel puede ayudar a las autoridades territoriales a elaborar sus propios programas de actuación y a participar en procesos nacionales e internacionales de toma de decisiones que vayan dirigidos a definir nuevos modelos de gobernanza más adecuados a los retos del mañana.

La coordinación entre las políticas nacionales y regionales debería fomentar la interconexión y la cooperación entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias para favorecer un desarrollo territorial más equilibrado

5.2 HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Como se ha expuesto en este capítulo, dos procesos paralelos (la descentralización y el fracaso de las políticas de desarrollo centralizado [*top-down*]) favorecieron la aparición de un nuevo concepto consistente en elaborar políticas de desarrollo regionales para los territorios: el **enfoque territorial del desarrollo**. Por lo tanto, se ha iniciado un proceso dual —desde el nivel nacional al ámbito local y viceversa— que fomenta las iniciativas locales, favorece la creación de nuevos mecanismos y estimula, aún más, la coordinación entre las estrategias de desarrollo nacionales y locales.

Las políticas descendentes, que eran la norma hasta el presente, no lograron promover un desarrollo regional más equilibrado y equitativo, y los últimos diez años han presenciado la aparición de estrategias de desarrollo más localizadas, y centradas en conceptos como puedan ser el «desarrollo endógeno regional» y la «competitividad territorial». Sin embargo, tras la crisis de 2008, muchos gobiernos sub-nacionales que afrontaban serias limitaciones presupuestarias, comenzaron a evaluar la eficacia de estas políticas que tampoco lograron impulsar un enfoque regional global y coherente, y acentuaron las desigualdades entre regiones.

El enfoque territorial del desarrollo emerge como una alternativa y promueve estrategias regionales mejor adaptadas a las necesidades y prioridades de los actores locales, favoreciendo un desarrollo social y medioambiental endógeno, integrado y progresivo (pero también más sostenible e inclusivo). El objetivo reside en involucrar a cada uno de los niveles territoriales con el fin de garantizar la cohesión social y un desarrollo territorial más equilibrado.

Inevitablemente, sin embargo, las posibilidades que ofrece este enfoque dependerán, en gran medida, de la forma del Estado, del

alcance de la descentralización y del grado de autonomía de los gobiernos locales. Una breve revisión de las políticas regionales de diferentes países —desarrollados o en desarrollo, federales o unitarios— permite apreciar diferencias importantes. En los países federales, sus Estados federados (o gobiernos provinciales) asumen un papel cada vez más destacado en la planificación regional, mientras que en los países unitarios los gobiernos regionales presentan estrategias menos avanzadas (desde muy activo a pasivo); además, su margen de maniobras resulta a menudo obstaculizado por las limitaciones financieras. En la mayoría de los ejemplos analizados, la débil coordinación y la apropiación inadecuada de las estrategias, a menudo divergentes, entre los diferentes niveles de gobierno aparecen como un problema persistente.

Como nivel intermedio entre el gobierno central y las autoridades locales, las regiones tienen un interés particular en facilitar y coordinar las estrategias de gestión y desarrollo territorial de una manera más eficaz. Sin embargo, en numerosos países, la falta de equilibrio entre las políticas de descentralización y las capacidades de las regiones impide que los gobiernos regionales puedan reforzar su papel como líderes de las estrategias de desarrollo local.

Con el objetivo de favorecer un crecimiento endógeno de todas las regiones, los Estados deberían considerar la adopción de un enfoque más colaborativo en relación a la elaboración de las políticas regionales y a la definición de modelos de financiación. A su vez, las autoridades locales y regionales deberían ayudar a fortalecer las políticas nacionales de desarrollo (proceso ascendente, *bottom-up*) para de esta manera poder aumentar el alcance de las dinámicas regionales. Este doble proceso debería ayudar a renovar el enfoque de las políticas de desarrollo regional.

Dos áreas estratégicas —las políticas económicas y medioambientales— en las que las regiones muestran el camino a seguir y donde progresa la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno son analizadas en este capítulo. Se insiste en el hecho de la existencia de oportunidades de crecimiento en todo tipo de regiones, y los enfoques territorializados mejoran la capacidad de resiliencia de los territorios frente a la volatilidad de la economía mundial, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico tanto entre regiones como dentro de un mismo territorio. También sugiere que el desarrollo económico territorial sólo puede ser el resultado de la participación y de la integración social, reconociendo de manera implícita la prioridad de crear empleo.

Muchas de las iniciativas presentadas en este capítulo requerirán del apoyo —y, a veces del impulso— de los gobiernos nacionales. Algunas de las experiencias que han proliferado en los últimos años (como los parques tecnológicos o las zonas económicas especiales) a veces han tenido éxito, pero también inconvenientes.

Los gobiernos regionales son responsables de la elaboración y aplicación de leyes y medidas en ámbitos estrechamente relacionados con la sostenibilidad medioambiental (incluido el cambio climático, las energías renovables, la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua, la protección de los humedales y de las zonas costeras, de bosques y parques naturales, de la agricultura sostenible, de la tecnología verde y de la seguridad alimentaria). Una vez más, muchos gobiernos regionales han tomado la iniciativa (sobre el cambio climático, por ejemplo). Sin embargo, aunque la mayoría de los problemas medioambientales requieren una estrecha cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, las autoridades regionales a menudo no han recibido un apoyo a la altura de su compromiso por parte del gobierno central.

La coordinación entre las políticas nacionales y regionales debería fomentar la interconexión y la cooperación entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias para favorecer un desarrollo territorial más equilibrado. Un enfoque adecuado permitiría maximizar los beneficios económicos, sociales y medioambientales y facilitar una mejor distribución de las ventajas de determinados territorios (incluyendo a las áreas urbanas) y de las interacciones urbano-rurales de todo el país.

La mayoría de estas pequeñas ciudades se mezclan características urbanas y rurales y mantienen estrechos lazos e interacciones con su entorno rural inmediato.

5.3 PEQUEÑAS CIUDADES, VÍNCULOS URBANO-RURALES Y DESARROLLO REGIONAL

Las interdependencias e interacciones entre «medio rural» y «medio urbano» se han intensificado, llegando a ser un componente importante de los sistemas de producción y consumo en la mayoría de las regiones del planeta. La interdependencia es parte de una profunda transformación de nuestras sociedades, y en particular en aquellas en transición de economías esencialmente agrarias a economías marcadas por el predominio de empleo en los sectores secundario y terciario que representan la mayor parte del PIB nacional.

Como se ha explicado en detalle en la sección 4, las pequeñas ciudades pueden estar muy diversificadas, aunque suelen predominar dos escenarios. En el primer escenario, las ciudades pequeñas suelen estar integradas en un sistema urbano más amplio, pueden estar localizadas de manera dispersa en la periferia de un área metropolitana y actuar como el último interfaz urbano ante el entorno que la rodea.

También suelen estar conectadas a otras ciudades intermedias con las que desarrollan complementariedades «funcionales», para ofrecer a la población rural el acceso a servicios que normalmente están reservados a las áreas urbanas de mayor dimensión. En el segundo escenario, las ciudades pequeñas pueden pertenecer a áreas poco pobladas y altamente dependientes de la economía rural. Más distantes de las grandes aglomeraciones, en **la mayoría de estas pequeñas ciudades se mezclan características urbanas y rurales y mantienen estrechos lazos e interacciones con su entorno rural inmediato**.

Como se destaca en el capítulo anterior, el límite entre áreas urbanas y rurales se desvanece gradualmente a medida que evoluciona su relación y aumenta su interdependencia. Sus vínculos se han reforzado aún más por el hecho de que muchas personas que viven en áreas rurales trabajan en la ciudad, como también por los flujos de población estacional entre la ciudad y el campo (y viceversa). Mientras tanto, en los países desarrollados, el desplazamiento de sectores urbanos hacia las ciudades pequeñas e incluso al campo, está dando lugar a un nuevo fenómeno de «rurbanización» en las ciudades pequeñas.

La agenda mundial de desarrollo regional deberá defender un enfoque territorial más amplio que, lejos de marginar a las pequeñas ciudades y a su entorno rural

Es necesario, por consiguiente, reconsiderar la clasificación establecida ya hace mucho tiempo que clasifica a todos los asentamientos en dos categorías: «rural» o «urbano». De hecho, la dicotomía urbano-rural tiende a desfavorecer —en lugar de beneficiar— a los hogares y empresas de las pequeñas ciudades.

En coherencia con esta tipología urbano-rural difusa y «controvertida», las ciudades pequeñas por lo general dependen en gran medida de la asistencia financiera y técnica que reciben de otros niveles de gobierno, en particular de las administraciones regionales y nacionales. Esta situación ha llevado a los analistas a considerar las ciudades pequeñas y áreas rurales como comunidades con una capacidad limitada para desarrollar sistemas de gobernanza local eficaces y responsables. Sin embargo, como se señala en el cuadro 4.1, a menudo sus autoridades locales **encarnan la democracia local estableciendo un puente entre la administración pública y las poblaciones de ciudades pequeñas y de las áreas rurales**.

También deben ser consideradas las diferencias significativas entre las ciudades que crecen y aquellas que están en declive debido a la baja diversidad o a la decadencia de su base económica. Sólo cuando el valor añadido generado localmente es reinvertido en el lugar —tanto en las actividades agrícolas como en las actividades no agrícolas— las ciudades pequeñas pueden prosperar y estimular el desarrollo de las áreas rurales circundantes. Para estimular la productividad y el desarrollo del medio rural son indispensables una serie de factores. En primer lugar, disponer de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables, incluyendo la tenencia segura del suelo. En segundo lugar, identificar los factores propios al contexto local: estos son clave para potenciar las oportunidades y superar las limitaciones. En tercer lugar, disponer de instrumentos financieros y fiscales adecuados con el objetivo de que las autoridades locales puedan cumplir un papel cada vez más importante y reconocido en el desarrollo regional.

Los nuevos enfoques de asociación urbano-rurales acentúan las oportunidades de desarrollo sostenible que existen fuera de las grandes áreas urbanas. **Los vínculos urbano-rurales son fundamentales, ya que definen una plataforma común para la integración de dos realidades diferentes**: la distribución de los recursos clave (agua, suelo, agricultura, silvicultura, etc.) y el acceso a los servicios y a la infraestructura, así como a las oportunidades.

Las alianzas urbano-rurales también pueden ser influenciadas por factores externos. El ecosistema institucional, legislativo y político, las asimetrías de información, la falta de cooperación entre partes interesadas y la fragmentación de las políticas son factores que impiden asociaciones efectivas. Por otro lado, la sensibilización y la inclusión, una buena comprensión de la interdependencia entre áreas rurales y urbanas, así como la promoción de la participación en la vida democrática y de las iniciativas de la población local, pueden ser factores que galvanicen los efectos positivos de la alianza entre los territorios. En términos de gobernanza las implicaciones son nítidas: las autoridades territoriales necesitan un apoyo adecuado. No pueden contribuir al desarrollo sostenible local en ausencia de sinergias con los niveles nacionales y supranacionales de gobernanza, apoyándose en un diálogo regular y sistemático.

Las alianzas urbano-rurales son esenciales para movilizar a los actores y a las partes interesadas de las comunidades y hacer que éstas se impliquen en la definición de objetivos compartidos, y en una visión común, proporcionando los recursos institucionales, políticos y económicos necesarios para poder alcanzarlos. Además, las alianzas pueden jugar un papel importante en la regulación de las relaciones urbano-rurales y regionales. Las asociaciones exitosas plantean cuestiones relacionadas con la eficacia de las políticas e instituciones de gobernanza existentes y los potenciales beneficios para sus comunidades.

La agenda mundial de desarrollo regional deberá defender un enfoque territorial más amplio que, lejos de marginar a las pequeñas ciudades y a su entorno rural, se pueda beneficiar de su relación privilegiada con el territorio, del modelo singular de sus relaciones sociales y de la proximidad inmediata y estrecha con los recursos naturales —todos estos elementos esenciales para la sostenibilidad social, alimentaria y medioambiental de los territorios y de sus aglomeraciones urbanas.

5.4
RECOMENDACIONES

LOS GOBIERNOS REGIONALES DESEMPEÑAN UN PAPEL DECISIVO PARA IMPULSAR UNA MAYOR EQUIDAD ENTRE TERRITORIOS, CONECTAR ENTRE SÍ LAS ZONAS URBANAS, PERIURBANAS Y RURALES, Y PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO ENDÓGENO. Estos gobiernos asumen funciones esenciales en cuestiones como el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la provisión de infraestructuras estratégicas y la gestión del medio ambiente, entre otras. Las regiones pueden ayudar a las poblaciones y a los municipios pequeños, y cooperar con ellos mediante la prestación de apoyo tanto técnico como financiero, y el desarrollo de capacidades. En otro orden de cosas, las ciudades pequeñas y municipios también son actores clave del desarrollo local y proveedoras de servicios básicos, con fuertes vínculos e interacciones con las áreas rurales y las ciudades intermedias circundantes. Por consiguiente, su implicación en la implementación de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana será una prioridad.

LOS ASENTAMIENTOS URBANOS NO SON UNIDADES AISLADAS, SINO QUE ESTÁN INTEGRADOS EN UN DETERMINADO ESPACIO FÍSICO Y FORMAN PARTE DE SISTEMAS TERRITORIALES. Para el éxito de la Nueva Agenda Urbana es imprescindible una estrategia nacional global de desarrollo regional, apoyada en una planificación territorial sostenible, políticas urbanas y sectoriales coherentes y una gobernanza multinivel que fije objetivos nacionales y promueva un crecimiento regional equitativo, sistemas urbanos sólidos y el fortalecimiento del continuo urbano-rural, a fin de establecer relaciones productivas y solidarias entre los diferentes territorios. Las políticas regionales de ámbito nacional deberían asimismo reconocer la importancia de los municipios pequeños para reducir las condiciones de fragilidad y precariedad que las caracterizan.

LA ADOPCIÓN DE ESTRATEGIAS REGIONALES MÁS INTEGRADAS PUEDE ABRIR EL CAMINO HACIA UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE, INCLUSIVO Y EFICIENTE promoviendo actividades ancladas en el territorio (crecimiento endógeno), centrándose en los valores humanos, movilizando las potencialidades y recursos locales, y fortaleciendo la cooperación entre los territorios y las zonas urbanas para impulsar complementariedades y sinergias. Este enfoque podría remediar la especialización y la competencia exacerbadas entre territorios y ciudades alentadas por el proceso de globalización que agravan las desigualdades, el agotamiento de los recursos naturales y el desarrollo desequilibrado entre distintas regiones y en el seno de cada una de ellas, así como aprovechar fuentes aún no explotadas de crecimiento relacionadas con la innovación y la mejora de las aptitudes humanas.

UN ENTORNO PROPICIO, EN QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PUEDAN EXPERIMENTAR, INNOVAR Y CAPITALIZAR SUS RECURSOS, es un elemento imprescindible para un proceso de desarrollo nacional capaz de aprovechar todo el potencial local. Un entorno propicio exige marcos jurídicos e institucionales adecuados que definan, para cada nivel de gobierno sub-nacional, una visión clara de sus responsabilidades y competencias, capacidades de financiación y descentralización fiscal efectivas, así como de mecanismos compensatorios adecuados para reducir la brecha entre regiones. La reducida autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales supone una importante limitación a su capacidad de impulsar el desarrollo local.

LA GOBERNANZA MULTINIVEL EXIGE UN CAMBIO PARADIGMÁTICO EN LA RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ÁMBITOS DE GOBERNANZA. Varias décadas de reformas descentralizadoras dispares han puesto de manifiesto que no existe un nivel óptimo de descentralización único, puesto que la manera de compartir las competencias y ejercerlas sigue dependiendo en gran medida de cada país. Al mismo tiempo, en los contextos descentralizados es inevitable el solapamiento de políticas: no es posible alcanzar una separación completa de las responsabilidades y los resultados por lo que los distintos ámbitos de gobierno acaban por ser interdependientes. En estos contextos, la gestión pública exige en todos los casos una gobernanza multinivel, es decir, el refuerzo de los mecanismos de coordinación que ayudan a salvar las distintas brechas (de información, de capacidades, de financiación, de políticas, administrativa, de objetivos, de rendición de cuentas, etc.) que obstaculizan la aplicación de políticas públicas eficaces.

SE DEBERÍAN ALENTAR LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA ENTRE REGIONES, ENTRE REGIONES Y GOBIERNOS LOCALES, Y ENTRE CIUDADES PEQUEÑAS fomentando la cooperación intermunicipal mediante un marco jurídico adecuado e incentivos financieros para promover soluciones colectivas y potenciar las sinergias entre territorios, en vez de una competencia interterritorial ineficaz. La cooperación entre territorios, incluida la cooperación territorial supranacional y transfronteriza mediante alianzas o redes, también puede ser utilizada para realizar aportaciones significativas al desarrollo nacional e internacional.

LOS PLANES ESTRATÉGICOS INTEGRADOS REGIONALES Y LOCALES NECESITAN UNA PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN INTENSA DE LAS REDES TERRITORIALES Y DE LOS ACTORES LOCALES, para aportar su experiencia en la formulación de estrategias de desarrollo económico, la ordenación territorial o espacial, la planificación de infraestructuras (por ejemplo, transporte, infraestructuras estratégicas) y las políticas sectoriales (por ejemplo, agricultura, educación, sanidad, medio ambiente, etc.). Todos los ámbitos de gobierno –del nacional al local, pasando por el regional–, la sociedad civil, los sectores económicos, los profesionales y los académicos deberían colaborar, utilizando herramientas simplificadas y las nuevas tecnologías, para dar forma a un desarrollo territorial más cohesivo que tenga en cuenta las complementariedades funcionales y los movimientos de población entre las regiones y las zonas urbano-rurales (migraciones permanentes y provisionales, población flotante, etc.) y apoye las relaciones económicas y sociales. Las ciudades y los municipios pequeños tienen la ventaja de la escala humana para potenciar los procesos participativos y de consulta a la ciudadanía a fin de reducir la falta de información local relevante en muchos países.

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO CONTRIBUYE A LA CAPITALIZACIÓN DE LAS POTENCIALIDADES LOCALES Y REGIONALES al alcance de los lugares y sus habitantes, fortaleciendo cadenas de valor inclusivas, generando oportunidades de empleo y empoderando a las partes interesadas para dar forma al diseño de políticas que reflejen las realidades locales. Permitir (es decir, hacer posible y ayudar a) que estos territorios participen en las políticas económicas activas locales contribuye a garantizar que el crecimiento económico (y, por extensión, los beneficios socioeconómicos asociados), en vez de concentrarse en un número muy limitado de zonas geográficas, se distribuya de un modo territorialmente más equitativo, lo cual es crucial para el desarrollo nacional. Apoyar las actividades económicas de las ciudades pequeñas y los municipios rurales, además de mejorar sus conexiones con los mercados regionales y nacionales también contribuirá a fortalecer el valor añadido generado, retenido e invertido localmente –en actividades agrícolas y no agrícolas– y a propiciar el desarrollo de las ciudades pequeñas y las regiones rurales de los alrededores. Debe prestarse una atención especial a la seguridad alimentaria mediante la promoción del consumo local y los circuitos económicos cortos.

LAS REGIONES PUEDEN SER LA ESCALA PERTINENTE PARA ABORDAR SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS TRONCALES CLAVE PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD Y ASÍ FORTALECER LA INTEGRACIÓN Y EL EQUILIBRIO TERRITORIALES, en particular en las regiones con asentamientos humanos aislados y dispersos. Las inversiones a largo plazo siguen siendo una necesidad estratégica y requieren enfoques innovadores para superar las limitaciones cada vez mayores de los presupuestos públicos. Las regiones empoderadas pueden contribuir a poner en común recursos nacionales y locales, públicos y privados, a través de nuevos modelos de colaboración adaptados a su contexto. Las inversiones asociadas con la planificación territorial integrada pueden fortalecer la colaboración entre los gobiernos regionales, urbanos y locales poniendo en común recursos y capacidades a fin de mejorar las sinergias urbano-rurales para la provisión de infraestructuras sostenibles de movilidad, acceso a banda ancha y las TIC, y servicios sociales (sanidad, educación, etc.).

EL DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO TAMBIÉN ES CRUCIAL PARA APOYAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE. Los planes de ordenación territorial colaborativos de los gobiernos regionales y locales con un enfoque participativo deberían ayudar a proteger los recursos naturales (fuentes de agua, gestión de cuencas hidrográficas, protección de humedales y costas, etc.) y la biodiversidad, abordando las principales amenazas naturales (gestión de los ríos para evitar inundaciones, la deforestación, la desertificación, etc.). Asimismo, pueden fomentar políticas de protección del clima en el *hinterland* rural de las zonas urbanas (por ejemplo, salvaguardar las zonas verdes que rodean las ciudades para proporcionar amortiguación ecológica, crear corredores ecológicos para proteger la biodiversidad o mejorar las redes de transporte para reducir las emisiones de CO_2), amparar los suelos agrícolas para potenciar la seguridad alimentaria, contribuir a mejorar la gestión de residuos y generar capital natural para que los territorios sean resilientes y productivos.

NOTAS

1 Para una definición sobre estos conceptos y los datos estadísticos, véase la introducción del informe.

2 La Declaración de Toluca para Hábitat III —América Latina y el Caribe (Toluca, 18-20 de abril de 2016) apela a «orientar los esquemas de planificación del desarrollo hacia una gestión integrada y sostenible del territorio, favoreciendo un crecimiento equitativo de las regiones y reforzando la cohesión entre las áreas urbanas, periurbanas y rurales, con el fin de instaurar una relación armoniosa y productiva entre los diferentes sectores». El lector es invitado a consultar el documento íntegro, Organización de las Naciones Unidas, «The Toluca Declaration for Habitat III. Latin America and the Caribbean».

3 Smoke, «Decentralisation in Africa»; Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, *Local and Regional Development*, 3; Rodríguez-Pose, «Economists as Geographers and Geographers as Something Else»; Barca, McCann y Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention»; CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*; CGLU, *La financiación de los Gobiernos Locales*.

4 Ascani, Crescenzi, y Iammarino, «Regional Economic Development», 4.

5 Ibid

6 Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*.

7 Denis y Asef, «Egypt. Twenty Years of Urban Transformation».

8 McGranahan y Satterthwaite, *Urbanisation*.

9 Smoke, «Fiscal Decentralization in Developing Countries»; Rodríguez-Pose et Gill, «The Global Trend towards Devolution and Its Implications»; CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*; CGLU, *La financiación de los Gobiernos Locales*.

10 Véase la introducción del presente informe para una definición de la descentralización. Los conceptos de descentralización y de devolución son muy próximos y a menudo son utilizados como sinónimos. Sin embargo, se puede afirmar que desde un punto de vista teórico «la idea de *devolution* no implica límite alguno a las transferencias que podrían realizarse, salvo el punto en el que se llegaría a la independencia. Por el contrario, la idea de descentralización es indisociable de la idea de la unidad del poder. Los gobiernos descentralizados se administran a sí mismos sin dejar ser parte integrante del Estado y sin que éste les conceda una parte de sus funciones constitucionales» (CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, 317).

11 Smoke, «Fiscal Decentralization in Developing Countries»; CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*.

12 CGLU, *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, 18.

13 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*; véase también OECD, *Territorial Reviews* y otras publicaciones sobre el desarrollo regional.

14 Dziobek, Gutiérrez Mangas y Kufa, «Measuring Fiscal Decentralization», 21.

15 *Ibid*. Una forma híbrida de estas dos grandes categorías es la confederación, que implica una unión de Estados soberanos fundada sobre una base de reglas compartidas y de derecho común. La confederación y la federación difieren por el grado de autonomía del que gozan sus miembros y por la extensión de las prerrogativas del poder central. La confederación les concede una mayor autonomía a sus miembros y limita las prerrogativas del poder central. En una federación, el poder federal es más fuerte, al ceder a cada uno de los Estados federados un número mayor de competencias y responsabilidades en el Estado federal central.

16 Agnew, «The "new Regionalism" and the Politics of the Regional Question», 130.

17 La *Regional Authority Index* mide anualmente la autoridad de los gobiernos regionales y tiene en cuenta diez dimensiones. A) Al nivel del gobierno regional: su autonomía institucional, sus competencias, su autonomía fiscal, su autonomía en materia de endeudamiento, la existencia de un poder ejecutivo y legislativo, su autonomía en la elaboración de las leyes y B) la influencia del gobierno regional a nivel nacional o federal: sobre las leyes nacionales o federales, sobre las decisiones del gobierno nacional o federal, sobre la fiscalidad, sobre el marco institucional que le permite acceder a préstamos y sobre las reformas de la constitución nacional o federal. El estudio cubre las autoridades regionales de 81 países para el período 1950-2010. La unidad de análisis es la región individual definida como un nivel intermedio entre las autoridades nacionales y las autoridades locales. Para una mayor información concerniente a la metodología, consultar el sitio http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/data/ra/RAI%20website/measuring%20regional%20authority.pdf.

18 Los Estados Unidos, por ejemplo, disponen de un nivel TL2 claramente definido integrado por los Estados federados, pero el nivel TL3 no corresponde exactamente a los condados u otras divisiones administrativas de rango inferior. El territorio de Estados Unidos se divide en 179 «zonas económicas» TL3 que corresponden más o menos a las *Composed Statistical Áreas* (CSA) definidas por la Oficina del censo de Estados Unidos. La inmensa mayoría de unidades TL3 de Estados Unidos coinciden con áreas urbanas o metropolitanas. La gran parte del territorio americano que es rural, económica y démograficamente hablando, estadísticamente es incluida en las unidades locales de la OCDE —categoría territorial inferior que generalmente corresponde al nivel municipal, justo debajo del nivel regional, y engloba a los *wards* en el Reino unido, a los *municipios* en España, a las *communes* en Francia, los *comuni* en Italia, etc. LA OCDE subdivide también las unidades «territoriales» y «locales» de acuerdo a su grado de urbanización, estableciendo una distinción entre las regiones «esencialmente urbanas», «intermediarias» y «esencialmente rurales».

19 Los siguientes umbrales mínimos y máximos sirven de referencia para la definición estadística de las regiones en Europa, aún cuando no son aplicados de modo rígido: nivel NUTS1, de 3 a 7 millones de habitantes; nivel NUTS2, de 800.000 a 3 millones de habitantes; nivel NUTS3, de 150.000 a 800.000 habitantes.

20 González, «Tensions between Centralization and Decentralization in the Argentinian Federation».

21 Tommasi et al., «Fiscal Federalism in Argentina».

Provincia de Santa Fe, «Strategies and Capacities for a Competitive Global Insertion».

23 Marks et al. *Patterns of regional authority*, 2008.

24 Ames et al., «Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique»; Tidemand et al., «Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania»; Dickovick et Beatty Riedl, «Comparative Assessment of Decentralization in Africa».

25 Ojeda García, *Políticas de descentralización en Marruecos*.

26 Ringgi· «Papua's Response to the Gift of Special Autonomy plus».

27 En América Latina y el Caribe, además de los cuatro Estados constitucionalmente federales (Argentina, Brasil, México y, con limitaciones importantes, Venezuela), varios países alcanzaron un grado avanzado de regionalización, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Chile, Guatemala, Nicaragua y Paraguay tienen un escalón regional de gobierno, pero su autonomía es débil. Chile se plantea elegir próximamente a los prefectos regionales en sufragio universal.

28 Además de los Estados federales (Austria, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Alemania y Suiza) y las formas híbridas de Estados casi-federales (como Italia y España), varios países europeos tienen gobiernos regionales de nivel intermediario, como las regiones en Dinamarca, en Francia, en Polonia, en Portugal y en Suecia, los condados en Croacia y en Noruega o las provincias en Países Bajos. Otros países tienen divisiones simples y administrativas, o sea niveles intermediarios de gobierno investido con poderes débiles: Albania, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, República Checa, Rumania y Serbia (a excepción de la provincia de Vojvodine) forman parte de este grupo. Ciertos niveles intermedios dependen de las municipalidades, como en Finlandia. Letonia (que tiene sólo las «regiones con fines de planificación») y Eslovenia no tienen ninguna administración intermedia. El Reino Unido reconoce la autonomía regional de País de Gales, de Escocia y de Irlanda del Norte. El gobierno regional de Inglaterra, en cambio, está muy poco desarrollado. Para una mayor información, trasladarse al informe completo de la Asamblea de las regiones de Europa sobre el regionalismo (Asamblea de las regiones de Europa, Ciccarone et al., *The Role of European Regions in 2015*).

[29] En la región Asia-Pacífico, además de Australia e India (Estados federales) y Malasia, Nepal y Pakistán (países oficialmente federales, pero débilmente descentralizados), China, Indonesia, Japón, Nueva Zelanda, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, Vietnam —y en menor medida, Bangladés y Sri Lanka— todos lograron importantes avances en materia de regionalización.

[30] Con excepción de Sudáfrica, país casi-federal, la regionalización es todavía limitada en el continente africano, incluyendo a países oficialmente federales, como Etiopía, Nigeria o pequeños Estados insulares como las Comores —no se incluyen allí Estados muy frágiles como Sudán y Sudán del Sur. Ciertos países unitarios como Burkina Faso, Costa de Marfil, Kenia, Malí, Marruecos, Madagascar, Namibia, Níger, Senegal y Tanzania mejoraron sus modelos de regionalización. Ciertos países se dotaron de un nivel intermediario de gobierno (como los *wilayas*, el equivalente de los departamentos en los países árabes) de estatus mixto: estas instancias son a la vez unidades administrativas desconcentradas y gobiernos locales con un consejo elegido (en Argelia y en Gabón, por ejemplo). Muchos otros países tienen también niveles administrativos intermedios (regiones, provincias, departamentos, distritos), pero sus autoridades siempre son designadas por el Estado. Es el caso de Angola, Burundi, la República Centroafricana, Chad, Congo Brazzaville, en la República Democrática del Congo y en Guinea Ecuatorial. En Eurasia, la autonomía regional suele ser muy débil, incluido en un país federal como la Federación de Rusia y en la inmensa mayoría de los países del Cáucaso y de Asia Central. En la región MEWA (Oriente Medio y Asia Occidental), Turquía tiene consejos provinciales elegidos (*il genel meclisi*); en 2014, sin embargo, 30 provincias (de un total de 51) habían sido transformadas en municipalidades metropolitanas. Irak, que oficialmente es una república islámica federal y parlamentaria, otorgó la autonomía regional a la región de Kurdistán. Todos los demás países de la región son centralizados.

[31] Cities Alliance y CGLU Afrique, «Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa»; De Visser, «Republic of South Africa».

[32] Grasnik, «Regionalism in Germany», 9-10.

[33] El Observatorio mundial de las finanzas locales es una iniciativa conjunta de CGLU, el Ministerio francés de Asuntos Exteriores, el AFD y de la OCDE. Su base de datos es de acceso libre en la dirección siguiente: http://www.uclg-localfinance.org/fr/observatory.

[34] Agnew, «The "new Regionalism" and the Politics of the Regional Question», 134.

[35] Loughlin, «The "Hybrid" State».

[36] OECD, *Territorial Reviews de la OECD: Brazil*

[37] Comité de las regiones, *Libro blanco sobre la gobernanza multinivel*.

[38] Una información más amplia sobre la Carta está disponible en línea en la siguiente dirección: https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx.

[39] ONU-Hábitat, *Documento de trabajo sobre la gobernanza urbana.*

[40] Stephenson, «Twenty Years of Multi-Level Governance». Una definición similar es propuesta por Charbit, «Governance of Public Policies in Decentralised Contexts», 13.

[41] OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, 28.

[42] OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*.

[43] Fosu, Instituto mundial de investigación sobre la economía del desarrollo, y Universidad de las Naciones Unidas, *Achieving Development Success*.

[44] OECD, *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government.*

[45] El plan contrato compromete a los ministerios centrales directamente con los presidentes de región. Los servicios del gobierno negocian los contenidos y la aplicación de las medidas con las regiones, el Comisariado general de la igualdad de los territorios (relacionado con Primer ministro) y la delegación regional de cada ministerio (http://www.cget.gouv.fr/).

[46] Para una mayor información, consultar la siguiente dirección: http://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx . Véase igualmente OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE: Colombie 2014.*

[47] OECD, *Regions Matter*.

[48] OECD, *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government.*

[49] OECD, *Challenges of Human Resource Management for Multi-Level Government.*

[50] Charbit y Michalun, *Mind the Gaps*.

[51] ESPON, *European Towns and Territorial Cooperation,* 2.

[52] *Ibid*., 3.

[53] OECD, *Regions Matter*; Barca, McCann y Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention».

[54] Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*.

[55] Stiglitz, *El precio de la desigualdad*; OECD, *Divided We Stand*; Piketty, *El Capital en el siglo XXI.*

[56] Romeo, «The Territorial Approach to Local Development (TALD)». Véase también https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/approche-territorial-du-development-local.

[57] Barca, «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting the European Union Challenges and Expectations», 4-5.

[58] Véase la publicación de la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (EuropAid), *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*, Reference Document, 23, noviembre de 2016.

[59] *Ibid*., p.33.

[60] En la presente sección, el concepto de «ordenación del territorio» se remite a las políticas públicas que pretenden administrar o influir en la distribución de las poblaciones, de las actividades y de las aglomeraciones en el seno de un territorio (urbano o rural) y a diferentes niveles. La Carta europea de ordenación del territorio —adoptada por la Conferencia del Consejo de Europa de los ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT) en Torremolinos (España) en 1983— lo define como sigue: «la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad» (el documento completo es accesible en línea desde el portal web del Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf). Sus objetivos, tales y como están definidos en la Carta, son: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de la vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección medioambiental; y el uso racional del territorio. La ordenación del territorio pretende mejorar la coordinación entre los diferentes sectores y los diversos niveles de decisión, favoreciendo el uso racional de los medios financieros y una participación activa de la ciudadanía. El concepto se acerca a la idea de *spatial planning* en inglés, d'*aménagement du territoire* en francés, y de *Raumordnung* en alemán.

[61] OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*. Ciertos países se han comprometido a mejorar el equilibrio territorial en su Constitución (Alemania, Italia, Corea y España, en particular); otros dan la prioridad al desarrollo de las zonas consideradas «periféricas» (Dinamarca), o al equilibrio regional (Finlandia), o a la cohesión territorial (Francia) o a garantizar condiciones de vida equivalentes en diferentes regiones (Noruega). Ciertos países —esencialmente de pequeños países como Austria, Dinamarca, Luxemburgo o Países Bajos— las disparidades regionales motivan una atención limitada, mientras que otros no lo perciben como un problema político mayor (la República Checa y Hungría, por ejemplo). Según una encuesta realizada por la OCDE a finales de la década de 2000, el principio de «competitividad reforzada» se difunde en países como Francia, Países Bajos, Suecia, Austria, Finlandia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Polonia y el Reino unido. Lo mismo sucede con la idea de «desarrollo endógeno»

—acoplada a la de la sostenibilidad social y medioambiental— que ha sido retomada con más fuerza en Australia, Irlanda, Noruega y Turquía. En materia de política regional, la cuestión de la equidad también ha sido asociada al acceso universal a los servicios públicos —en tanto que derecho humano— o a las oportunidades (perspectivas profesionales, enseñanza de nivel superior y conectividad).

62 *Ibid*.

63 Oranje, «Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa –A Brief History».

64 Véase nota 58, sobre el enfoque europeo.

65 Pellegrin, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis ». El ámbito de trabajo de las agencias de planificación regional quedó limitado, sobre todo a las áreas metropolitanas —por ejemplo las *Metropolitan Planning Organizations* (MPO) para la gestión de los transportes, o, más generalmente, para la gestión de las cuencas hidrográficas. Ciertos Estados crearon agencias de planificación regional (Florida, Georgia y Massachussetts, por ejemplo), pero, en respuesta a recortes importantes del presupuesto federal en los años 1980, muchos de ellas fueron desmanteladas o adoptaron un enfoque más empresarial, desplegando acciones orientadas al sector privado o a la sociedad civil. Una cierta forma de planificación regional subsiste no obstante en la inmensa mayoría de los Estados federados.

66 Estas iniciativas pretenden promover «la innovación para un crecimiento sostenible y empleos de calidad», como lo precisa la Administración del desarrollo económico (*Economic Development Administration*, EDA). Otras administraciones cuentan con una larga experiencia de programas orientados a grupos o localidades específicas, como por ejemplo el departamento de la Vivienda y del Desarrollo urbano y el departamento de la Agricultura en áreas rurales. Véase también OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, 305-306.

67 Pellegrin, «Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis».

68 «Envision Utah: your Utah, your future», Vision for 2050. Documento disponible en la siguiente dirección: http://yourutahyourfuture.org/images/Vision_PDFs/YUYF_Vision_for_2050.pdf.

69 Véase más arriba el cuadro 2.4.

70 La Constitución autoriza la intervención del gobierno federal y de los *Länder* para garantizar un mínimo de equidad entre territorios. Otro principio clave es el de la solidaridad mutua, que prevé un apoyo financiero diferenciado para los «nuevos» *Länder* del Este. Esta solidaridad se expresa también a través del *Länderfinanzausgleich*, un programa que estimula la ayuda mutua entre regiones fuertes y regiones frágiles en el plano financiero. La ley federal sobre la ordenación del territorio define varios principios que garantizan la flexibilidad a nivel regional, la coordinación entre los diferentes niveles y entre las regiones próximas, y los mecanismos de resolución de los conflictos —enfoque del «principio a contracorriente» (*Gegenstromprinzip*, véase también la ley sobre la ordenación del territorio o *Raumordnungsgesetz*, ROG, 1965). Este principio permite a los niveles inferiores de gobernanza (los municipios) participar u oponer su veto a la planificación provincial y regional. Véase también Treuner, «Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne» y Oficina federal de la Ingeniería civil y de la Ordenación del territorio (ministerio federal de los Transportes, de la Construcción y del Desarrollo urbano), «Perspectives of Spatial Development in Germany».

71 Este fondo es sostenido por el ministerio federal de la Economía y de la Energía (BMWi). Para saber más sobre ello, véase en la siguiente dirección: http://www.bmwi.de/FR/Sujets/Energie/Transition-Energetique/coordination.html.

72 Para un mayor conocimiento sobre las acciones y las políticas regionales en materia de energía en Baden-Wurtemberg, dirigirse a: http://energiewende.baden-wuerttemberg.de/en/all-articles/basics/energy-transition-in-baden-wuerttemberg/.

73 Para un mayor conocimiento sobre los fondos estructurales y de inversión europeos, dirigirse a:
http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_fr.htm.

74 OECD, *Territorial Reviews: Brazil*; Dubarie y Pellegrin, «Politiques et pratiques d'aménagement du territoire au Brésil»; ministère des Affaires étrangères y UMR PACTE-Territoires, «Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud».

75 Para un mayor conocimiento sobre los Planes Plurianuales Participativos (PPA) 2016-2019 del gobierno de Bahía, dirigirse a:
http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=51.

76 Gobierno indio, «NITI Aayog. From Planning to NITI». Véase también del Gobierno indio, *Twelfth Five Year Plan* (2012-2017).

77 Según estudios recientes, el PIB por habitante de Tamil Nadu podría rozar los 12.000 dólares en 2025. Ver Brar et al., «India's Economic Geography in 2025».

78 OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries.*

79 A propósito de las tensiones suscitadas por las reformas recientes, véanse también el punto 2.1.4 y la Asociación de las regiones de Francia, «Les chiffres clés des Régions».

80 Commissariat général à l'égalité des territoires, *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*; OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE: France*

81 El programa regional de la Región Provence-Alpes-Côte d'Azur (*Notre région 2030, SRADDT –Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire*), aprobado el 26 de junio de 2015, se encuentra en la siguiente dirección: http://2030.regionpaca.fr/index.php/site/accueil

82 El país se divide en 32 departamentos y 1.102 municipalidades (además del distrito de Bogotá). Tres departamentos aportan por si solos el 70 % del PIB del país. En Colombia, los planes de implantación urbana presentan un número limitado de concentraciones urbanas que reagrupan al 76 % de la población (56 ciudades, entre las que están 18 ciudades y sus suburbios de más de 100.000 habitantes), estando rodeadas de áreas rurales mal atendidas. Los conflictos internos y regionales exacerbaron los problemas de pobreza y de despoblación de las áreas rurales (fenómeno de los desplazados por la guerra).

83 Previstas por la ley 1454/2011 y regidos por el *Decreto Nacional 3680/2011*.

84 Departamento colombiano de Planificación (DNP), «Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018».

85 Ibid.

86 Los principios que sostienen estos planes de organización son expuestos en la Constitución colombiana. Además, son encuadrados por diferentes leyes, las leyes 152/94 y 388/97 en particular. Está previsto que cada gobierno sub-nacional pueda elaborar un plan de gestión con presupuestos e indicadores claros de seguimiento durante el primer año de gobierno. Los municipios también deben desarrollar su propio plan de uso del suelo. Todos los gobiernos sub-nacionales deben seguir las directivas del plan nacional de desarrollo y tener en cuenta los diferentes planes ministeriales, como también los planes departamentales y locales, y que deberían «ser armonizados». Véase Departamento colombiano de planificación (DNP), «Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales».

87 NP, *Misión Sistema de Ciudades*, 2016, y DNP, *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la trasformación del campo*, 2015. Véase también OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE: Colombie 2014.*

88 Gobierno de Antioquia, «Antioquia piensa en grande», véase en la siguiente dirección: http://antioquia.gov.co/index.php/2014-01-03-13-49-44/plan-de-desarrollo (consultado en julio de 2016)

89 Véase más arriba el punto 2.1.2.

[90] Oranje, «Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa –A Brief History»; Drewes y van Aswegen, «National Planning in South Africa».

[91] Comisión sudafricana para la planificación, *Our Future*.

[92] Comisión provincial de KwaZulu-Natal para la planificación, «Provincial Growth and Development Strategy». Véanse también los balances levantados sobre el estado de la provincia por los servicios del Primer ministro de la provincia para 2015 http://www.kznonline.gov.za/images/Downloads/Speeches/premier/2015/STATE%20OF%20THE%20PROVINCE%20ADDRES%20back%20up.pdf , 25 febrero de 2016). Diferentes servicios del gobierno provincial hicieron públicos otros documentos similares: Gabinete del Primer ministro, «Strategic Plan 2015-2020»; departamento de los asentamientos humanos, «Strategic Plan 2015/16-2019/20»; departamento de la Salud, «Strategic Plan 2015-2019»; departamento de Administración pública, «Strategic Plan 2015-2020».

[93] *Global Taskforce* de gobiernos locales y regionales, ONU-Hábitat y PNUD, *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at the Subnational Level.*

[94] Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*.

[94] OECD, *Regions Matter*.

[96] Barca, McCann et Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention».

[97] OECD, *Promoting Growth in All Regions*.

[98] Vázquez-Barquero, «Inward Investment and Endogenous Development», 84.

[99] OCDE, *Territorial Reviews: Brazil,* op. citl.

[100] Helmsing, «Partnerships, Meso-Institutions and Learning»; Rodríguez-Pose y Tijmstra, «On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies», 102-104.

[101] Van Empel, «Local Economic Development in Polonnaruwa District, Sri Lanka».

[102] Departamento de Nueva Gales del Sur para el Comercio y la Inversión, «Economic Development Strategy for Regional NSW».

[103] Rodríguez-Pose, «Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain», 102.

[104] Ibid.

[105] Comisión Europea, «National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)».

[106] Región de Pays de la Loire, «Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente en Pays de la Loire (2014-2020)».

[107] Rodríguez-Pose y Hardy, *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries*.

[108] Para una mayor información dirigirse a la página web de la Comisión Europea dedicada a los polos de competitividad: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/support-measure/competitiveness-poles.

[109] Farole, *Special Economic Zones in Africa*, 23.

[110] Farole y Akinci, *Special Economic Zones*.

[111] Zeng, «Global Experiences with Special Economic Zones».

[112] Ministerio indio de Comercio e Industria, «Foreign Trade Policy».

[113] Para una mayor información, dirigirse al portal web de la Autoridad india de desarrollo de las exportaciones de productos agrícolas y de productos alimentarios transformados (APEDA): http://apeda.gov.in/apedawebsite/trade_promotion/Agri_Export_Zone.htm.

[114] Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development.*

[115] Gobierno de Antioquia, «Bases del Plan de Desarrollo de Antioquia».

[116] Ministerio canadiense de Asuntos municipales y de Vivienda, «Economic Development Case Study Handbook», 40.

[117] Ibid.

[118] Ibid., 41.

[119] Departamento de Agricultura y de Desarrollo rural, «Strategic Plan 2015-2022».

[120] Söderholm y Svahn, «Mining, Regional Development and Benefit-Sharing in Developed Countries».

[121] En Francia, el volumen de negocios del sector cultural fue evaluado en 57,8 mil millones de euros en 2011 (el 3,2 % del PIB del país), por 704,2 mil millones de dólares en los Estados Unidos en 2013 (el 4,2 % del PIB del país).

[122] Gobierno regional de Cusco, «Cusco al 2021».

[123] Véanse, por ejemplo, *OCDE, Toujours plus d'inégalité*; Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook 2012*; Ostry, Berg y Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth*; Cingano, «Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth»; Piketty, *El capital en el siglo XXI*; Kakwani y Pernia, «What Is pro-Poor Growth?»; Venables, «Spatial Disparities in Developing Countries»; Kanbur y Venables, *Spatial Inequality and Development*; Sala i Martin, «The Disturbing ¨Rise¨ of Global Income Inequality».

[1245] Ostry, Berg y Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth*; Cingano, «Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth»; OCDE, *Tous concernés: Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*; Ostry y Berg, *Inequality and Unsustainable Growth.*

[125] Rodríguez-Pose y Callum, «Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities».

[126] Hackler, «Creating Jobs in America».

[127] Rodríguez-Pose y Callum, «Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities», 11.

[128] CGLU reconoce de manera especial a Nrg4SD por su contribución en la redacción de esta sección.

[129] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) et al., «Regions: A Solution to Climate Change».

[130] Galarraga, González-Eguino y Markandya, «The Role of Regions in Climate Change Policy».

[131] Para un mayor conocimiento sobre los sistemas de limitación y de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de Quebec (SPEDE), consúltese: http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/Systeme-plafonnement-droits-GES-en.htm.

[132] Pellegrin, «Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis».

[133] Nrg4SD, «Inspiring Subnational Climate Action».

[134] Para un mayor conocimiento sobre la organización del turismo en Corea del Sur, consúltese: http://kto.visitkorea.or.kr/eng/tourismStatics/keyFacts/visitorArrivals.kto.

[135] Newbold et al., «Has Land Use Pushed Terrestrial Biodiversity beyond the Planetary Boundary?».

[136] Pastor, «Regions for Biodiversity».

137 Véase también https://www.cbd.int/sp/targets/.
138 Gobierno regional de Moquegua, «Estrategia Regional de Diversidad Biológica 2014-2021».
139 OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050*.
140 Ayibotele, «Niger: Afrique occidentale et gestion intégrée des ressources en eau du bassin du Niger».
141 Gobierno del Territorio del Norte, «Northern Territory Balanced Environment Strategy».
142 Para un mayor conocimiento, consultar el portal web de PNUMA dedicado a las regiones costeras: http://www.unep.org/urban_environment/issues/coastal_zones.asp.
143 Hofstede y Stock, «Climate Change Adaptation in the Schleswig-Holstein Sector of the Wadden Sea».
144 Para un mayor conocimiento, consultar el portal web de Naciones Unidas dedicado al ODS 15 y a la biodiversidad: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/.
145 Véase el portal web de la CDB sobre espacios protegidos: https://www.cbd.int/protected/overview/.
146 FAO, «Évaluation des ressources forestières mondiales 2015».
147 Nrg4SD, «Inspiring Subnational Climate Action», 4.
148 La R20 es una organización que aporta su ayuda a los gobiernos sub-nacionales —en particular a los Estados y a las regiones— del mundo que deseen implementar proyectos en favor del desarrollo sostenible.
149 R20, «Annual Activity Report 2015».
150 Región valona, «2014-2019. Oser, innover, rassembler».
151 «L'adoption de la stratégie régionale de transition énergétique en Pays de la Loire pour 2014-2020».
152 Hsu et al., «Scaling up».
153 Nrg4SD, «Inspiring Subnational Climate Action».
154 *Ibid*., 30.
155 Véase el capítulo 14 de la Agenda 21, Promoción de un desarrollo agrícola y rural sostenible: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter14.htm.
156 FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*.
157 El plan está en línea en la siguiente dirección: http://www.azuay.gob.ec/imagenes/uploads/File/PLAN_PLURIANUAL_2014.pdf.
158 El texto de la Declaración de Quebec, «Pour la Promotion des initiatives locales d'alimentation responsable et durable et l'émergence des systèmes alimentaires territorialisés», está en línea en la siguiente dirección: https://chaire-diversite-alimentaire.ulaval.ca/sites/chaire-diversite-alimentaire.ulaval.ca/files/declaration_de_quebec_fr_0.pdf.
159 RESOLIS, «Systèmes alimentaires territorialisés au Québec».
160 Servillo et al., «TOWN. Small and Medium Sized Towns in Their Functional Territorial Context», 3.
161 Czerny, Van Lindert y Verkoren, «Small and Intermediate Towns in Latin American Rural and Regional Development».
162 Li y An, «Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China».
163 Véanse Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*, para un análisis detallado, y el punto 1.1 del capítulo sobre Ciudades Intermedias del presente informe para una mayor información.
164 Véase, por ejemplo, Kotkin, «Small Cities Are Becoming New Engine of Economic Growth».
165 ONU-Habitat, *Small Town Development Approaches*.
166 Nchito, «Migratory Patterns in Small Towns».
167 Owusu, «The Role of Small Towns in Regional Development and Poverty Reduction in Ghana».
168 Ibid., 461.
169 Garza, «Urbanisation in Mexico during the twentieth century».
170 Paris, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne ».
171 OECD, *Rural-Urban Partnerships*.
172 UN-Habitat, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres*.
173 Para una revisión del trabajo de investigación sobre esta cuestión, véase Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*.
174 Champion y Hugo, «Conclusions».
175 Agence française de développement y SEDET, «Africapolis».
176 Ibid.
177 Tisdall, «Silent Blight in a Countryside of Empty Homes and Shut Shops».
178 Roberts, «Rural Urbanization and the Development of Small and Intermediate Towns».
179 Sall, «Straightforward Critics or Would-Be Candidates?».
180 Klaufus, «Watching the City Grow».
181 Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*.
182 Satterthwaite, McGranahan y Tacoli, «Urbanization and Its Implications for Food and Farming».
183 McMillan y Headey, «Introduction –Understanding Structural Transformation in Africa»; Losch, Freguin-Gresh y White, *Structural Transformation and Rural Change Revisited*.
184 OECD, *Rural-Urban Partnerships*, 34-35.
185 Dunmade, «Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships».
186 Para una mayor información, dirigirse a http://calgaryregion.ca/crp/calgary-regional-partnership/about/crp-principles.html.
187 Véase también el portal web dedicado a las asociaciones en Alberta: http://www.southgrow.com/.
188 Para una mayor información sobre los principales objetivos de las asociaciones en Alberta, dirigirse a http://southgrow.com/about/core-goals.
189 Dunmade, «Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships», 6.
190 Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*; Fold y Tacoli, «Agricultural Frontier Settlements»; Sall et al., «Changements climatiques, stratégies d'adaptation et mobilités».

[191] Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta»; Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations».
[192] Songsore, *Towards a Better Understanding of Urban Change*.
[193] Pirisi y Trócsányi, «Shrinking Small Towns in Hungary».
[194] Renting, Marsden y Banks, «Understanding Alternative Food Networks».
[195] Romein, «The Role of Central Places in the Development of Regional Production Structures».
[196] Douglass, «A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages».
[197] Kamete, «Interlocking Livelihoods».
[198] Li y An, «Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China».
[199] Bryceson y Yankson, «Frontier Mining Settlements: Livelihood Promises and Predicaments».
[200] Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*.
[201] Benjamin, «The Role of Small and Intermediate Centres around Bangalore».
[202] Li, «Governing Urban Climate Change Adaptation in China».
[203] Manda, «Where There Is No Local Government».
[204] Tacoli, «Migration as a Response to Local and Global Transformations».
[205] Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta»; Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations».
[206] Tiffen, «Transition in Sub-Saharan Africa».
[207] Hasan, «Migration, Small Towns and Social Transformations in Pakistan».
[208] Sall, «Straightforward Critics or Would-Be Candidates?».
[209] Klaufus, «Watching the City Grow».
[210] Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta»; Hoang et al., «Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations».
[211] Véanse, por ejemplo, Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2009; AfDB, PNUD y OECD, *African Economic Outlook 2015*; AfDB, PNUD y OCDE, *African Economic Outlook 2016*.
[212] Para una revisión del trabajo de investigación sobre esta cuestión, véase Satterthwaite y Tacoli, *The Urban Part of Rural Development*.
[213] Véase también CGLU, *La financiación de los gobiernos locales*.
[214] Breux, Couture y Goodman, «Rationality of Voters in Small Towns», 2.
[215] Frandsen, «Size and Electoral Participation in Local Elections», 864.
[216] El portal web de la AMRF proporciona una información significativa sobre las actividades y objetivos de la asociación: http://www.amrf.fr/Accueil.aspx.
[217] Para una mayor información, dirigirse a: http://www.amrf.fr/Nousconnaître/Journal36000Communes.aspx.
[218] Para una mayor información sobre la asociación, dirigirse a: http://www.remurpe.org.pe/ .
[219] OECD, *Rural-Urban Partnerships*.
[220] *Ibid*., 15.
[221] Paris, «Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne».
[222] OECD, *Building Competitive Regions*.
[223] Inteli, «Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities».
[224] Comisión Europea, «Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives».
[225] CEE-ONU et al., «Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda».
[226] OECD, *Rural-Urban Partnerships*.
[227] *Ibid*.
[228] Nel y Stevenson, «The Catalysts of Small Town Economic Development in a Free Market Economy».
[229] Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo et al., «Localizing the Post-2015 Development Agenda».
[230] Por ejemplo, Cities Alliance, «Sustainable Development Goals and Habitat III».



04.
CONCLUSIONES



1. INTRODUCCIÓN

En 2015, la comunidad internacional adoptó las nuevas agendas mundiales que podrían abrir el camino a un ciclo de desarrollo más sostenible e inclusivo para nuestras sociedades[1]. Estos acuerdos internacionales proponen la transición hacia sistemas económicos y sociales que faciliten la inclusión social y la sostenibilidad, con el fin de erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y fomentar el desarrollo respetando las limitaciones del planeta[2]. El alcance transformador de esta transición es objeto de un intenso debate.

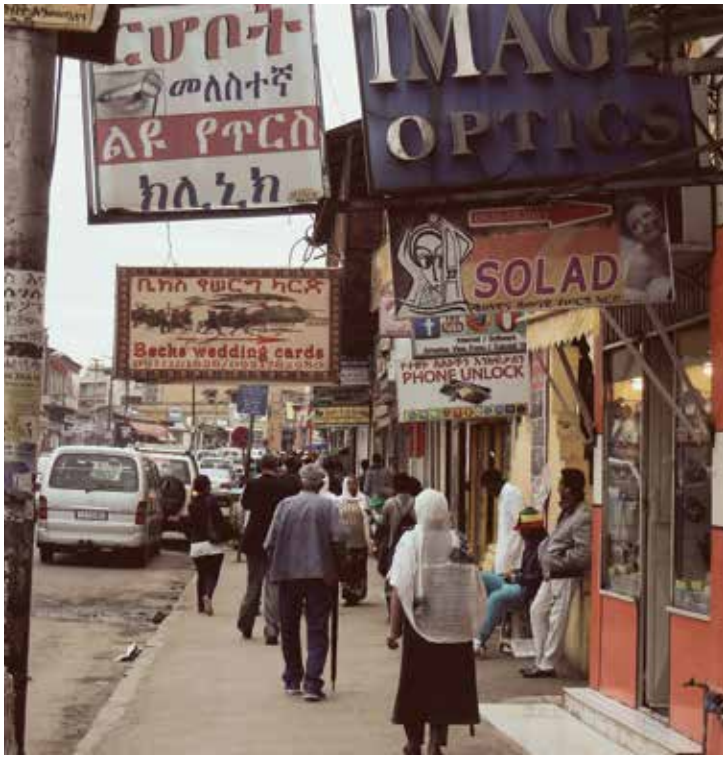
La adopción por parte de Naciones Unidas de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París en el marco de la COP21 es un reconocimiento de que vivimos en una época en que la actividad humana tiene un profundo impacto sobre la naturaleza –el «antropoceno»– y en que las desigualdades han llegado a niveles extremos. Asimismo se reconoció que los sistemas económicos del futuro deberán respetar ciertos límites para preservar el planeta y su medio ambiente[3].

Este cambio se produce **precisamente cuando la mayoría de la población mundial vive en las ciudades**, distribuida en diferentes tipos de asentamientos, desde pequeños pueblos y ciudades intermedias hasta grandes áreas metropolitanas. Como se ha mencionado anteriormente en este informe, si se cumplen las previsiones de Naciones Unidas, la población urbana se duplicará en las cuatro próximas décadas. Es posible que en 2050, 7.000 millones de los 9.500 millones de habitantes del mundo vivan en asentamientos urbanos. Por tanto, resulta evidente que las respuestas que se generen en las ciudades y en los territorios prepararán el terreno para las soluciones globales[4].

En los capítulos anteriores se han descrito los desafíos a los que se enfrentan las distintos tipos de asentamientos humanos y las soluciones que se necesitan. En este capítulo de conclusión, dichas soluciones son abordadas en el marco del contexto global tras los acuerdos internacionales –los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana.

Las conclusiones analizan las principales tendencias que podrían marcar el camino hacia un futuro sostenible, las distintas soluciones que emergen para responder a los desafíos urbanos y territoriales y, por último, presentan las recomendaciones de CGLU para sus miembros y *partners*, así como para el resto de la comunidad de gobiernos locales y regionales y para las instituciones internacionales.

Las respuestas que se generen en las ciudades y en los territorios prepararán el terreno para las soluciones globales



Fotografía de Insights Unspoken - Addis Ababa (Etiopía).

2.

EL CONTEXTO MUNDIAL

Los numerosos acuerdos y cumbres internacionales de los últimos años nos brindan una oportunidad sin precedentes para evaluar los progresos realizados desde 1992 (Cumbre de la Tierra), 1996 (Hábitat II) y, sobre todo, el año 2000, cuando se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como programa de acción para implementar el nuevo consenso sobre el desarrollo. Forjar un consenso internacional sobre las condiciones fundamentales para un mundo pacífico y próspero ha exigido un esfuerzo ingente. Desde principios de la década de 1990, la visión del desarrollo es indisociable de la **democratización del Estado** y de la necesidad de garantizar a la sociedad civil la libertad para ejercer los derechos civiles y políticos. Este proceso se fundamenta en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y en nuevos modelos económicos y sociales compatibles con los preceptos del **desarrollo sostenible**.

Asimismo, un análisis general de las agendas de desarrollo de Naciones Unidas posteriores a 1990 pone de manifiesto que progresivamente los responsables de las políticas mundiales **han ido reconociendo el papel que deben desempeñar los gobiernos sub-nacionales** en la implementación de los acuerdos políticos de alcance mundial, en especial en un mundo donde la mayoría de la población vive en asentamientos urbanos. Los acuerdos más recientes –Sendai, Addis Abeba, Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como COP21– consolidan estos cambios que promueven una comprensión mucho más clara de lo que supone la gobernanza multinivel para un desarrollo inclusivo y sostenible. Para los gobiernos locales y regionales, así como para el conjunto de la comunidad internacional, las agendas universales adoptadas el año pasado ponen de relieve las transformaciones necesarias y urgentes para abordar los cambios y los retos económicos, socio-espaciales y ambientales sin precedentes que se plantean a principios del siglo XXI. Estos acuerdos están interrelacionados y deben concebirse como una **agenda común de desarrollo mundial**. Conviene subrayar, no obstante, que en estas agendas no se consideran adecuadamente ni la magnitud de la transición demográfica hacia un mundo más urbanizado, ni sus profundas consecuencias para la agenda de desarrollo. Si la Nueva Agenda Urbana no aborda adecuadamente esta omisión, se habrá perdido una oportunidad histórica.

La coyuntura actual también se puede interpretar como una situación que ofrece posibilidades sin precedentes, ya que por primera vez en la historia, la humanidad está en condiciones de erradicar la pobreza y el hambre. Se considera incluso que nos adentramos en una época en que la tecnología permitiría reorganizar la economía para garantizar a todas las personas el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación y a otros servicios básicos. La creciente automatización podría darnos la posibilidad de disfrutar de tiempo libre para dedicarlo al aprendizaje durante toda la vida, a trabajar de manera interactiva a participar más activamente en la vida política. Esta tendencia se refleja en el creciente auge de la economía colaborativa, de la cultura *maker*, del aprendizaje abierto y de la coproducción como principios culturales que transforman la identidad, el sentido de pertenencia y las aspiraciones de la gente. Esta evolución es particularmente perceptible en las grandes aglomeraciones metropolitanas. Por último, el apasionamiento por parte de jóvenes de todas

las regiones y culturas del mundo por las redes sociales y el intercambio, incluso económico, a través de los móviles constituye un fenómeno revelador de un ecosistema urbano más reactivo, interconectado y colaborativo.

Este consenso refuerza la necesidad de un enfoque más inteligente que reconozca la importancia de contar con instituciones públicas informadas, transparentes y proactivas, dispuestas a liderar el consenso social y ampliar la participación cívica. A diferentes niveles de la sociedad, donde se entrecruzan la tecnología, los cambios demográficos, la innovación cultural y los nuevos modelos económicos y empresariales, **las próximas décadas pueden ofrecer la oportunidad de reconfigurar las estructuras sociales, las oportunidades económicas y los sistemas culturales de creencias e interés**. Los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en la formulación de soluciones desde los territorios para responder a estas aspiraciones y aprovechar su proximidad para crear un nuevo modelo de «gobernanza compartida».

Sin embargo, la emergencia de estas oportunidades se ven limitadas por bloqueos estructurales e institucionales en diferentes niveles. Entre los responsables políticos de todo el mundo existe la impresión generalizada de que la crisis económica mundial iniciada en 2007 señala el fin de una época y el inicio de una transición mundial a otra etapa. El año 2009 fue el primero desde la Segunda Guerra Mundial en que la economía mundial se contrajo (en términos del PIB). Existe un intenso debate entre los analistas en torno a si se producirá un nuevo ciclo de desarrollo a largo plazo o si, en cambio, amplios sectores de la economía mundial caerán en una prolongada situación de estancamiento.

No obstante, no se ha producido nada equivalente a lo que supuso la Conferencia de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial para pactar un nuevo orden económico mundial que restablezca una cierta regulación macroeconómica. Las economías nacionales son aún más vulnerables al endeudamiento y a los flujos de capital especulativo. La financiarización, el crecimiento económico basado en la deuda y la mercantilización de los bienes públicos afectan a las economías nacionales y locales (como le ejemplifican las fluctuaciones sobre los precios de los alimentos y la vivienda) y provocando «shocks financieros» que incrementan la inseguridad y la inequidad. Los fenómenos vinculados a la evolución de los sistemas económicos, a la nueva división internacional del trabajo y a los nuevos medios de producción también han alimentado la crisis del empleo y agravado la distribución desigual de la riqueza, fomentando así el descontento y el malestar social.

Al mismo tiempo, el modelo de crecimiento actual se muestra incapaz de detener el sobreconsumo de recursos naturales renovables y no renovables y las emisiones de gases de efecto invernadero que agravan el cambio climático.

Básicamente, la humanidad está repro-duciendo en la sociedad contemporánea un modelo cada vez más desigual y que supera significativamente la capacidad del planeta para renovar los sistemas naturales de la biosfera. Estos procesos coexisten con dinámicas que toleran que casi la mitad de la población mundial subsista con menos de 2,50 dólares al día.

El mundo se enfrenta a las consecuencias negativas de un consumo insostenible. En el Sur Global, la mayoría de la población tiene dificultades para llegar a fin de mes y se encuentra atrapada en la pobreza, mientras que en el Norte Global son cada vez más las personas en riesgo de caer en la precariedad si no encuentran trabajo o pierden el que tenían. Todo ello, combinado con carencias institucionales en distintos ámbitos, supone una amenaza para el cumplimiento de la nueva agenda de desarrollo para 2030. Las instituciones públicas parecen incapaces de implementar un nuevo paradigma de desarrollo socialmente inclusivo y sostenible. Con frecuencia se les ve atrapadas en procesos burocráticos obsoletos que les impiden experimentar e innovar. El deterioro de los sistemas públicos de bienestar, la sobrecarga o insuficiencia de las infraestructuras como resultado de la desinversión parcial del Estado, la regulación ineficaz de los mercados y las carencias del planeamiento agravan la crisis de legitimidad de las instituciones públicas.

Por otro lado, la mayoría de los gobiernos está invirtiendo en desarrollo de capacidades, mejora de la gestión del rendimiento, tecnologías de la información y formas de gobernanza multinivel que permitan reforzar su eficacia administrativa. Paralelamente, a lo largo de la última década, se ha producido un cambio importante en la percepción del Estado, para intentar que sea más eficaz, capaz y fiable. Como se sostiene en los capítulos anteriores, ello coincide con veinte años de tendencia a la descentralización y la consolidación de la participación democrática como prerrequisito institucional para una gobernanza más sensible a las necesidades de la población. Esta tendencia también impregna el debate mundial actual, sobre las nuevas agendas de desarrollo.

La necesaria sustitución de un modelo ineficaz, excluyente e insostenible de desarrollo socioeconómico por otro más sostenible y equitativo es lo que cada vez más se conoce como la siguiente «gran transformación»[5]. Aunque a nivel mundial se está avanzando de manera limitada para garantizar que las condiciones del siguiente ciclo de desarrollo a largo plazo respeten los límites del planeta, asistimos –como subraya este informe– a la alentadora aparición de «experiencias» centradas en la sostenibilidad en territorios y asentamientos urbanos de

Se considera incluso que nos adentramos en una época en que la tecnología permitiría reorganizar la economía para garantizar a todas las personas el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación y a otros servicios básicos

Si no se toman medidas en el ámbito urbano y territorial para combatir tanto las desigualdades como el cambio climático y sus efectos, los grandes avances realizados a lo largo del último siglo quedarán en nada

todo el mundo[6]. El potencial evolutivo de estas experiencias, su alcance y sus dimensiones podrían ser lo suficientemente importantes como para justificar la opinión que presagian el surgimiento de un nuevo modo de gobernanza urbana y territorial. En concreto, se han señalado los límites estructurales del modelo y sistema económico mundial contemporáneo, así como el modelo de producción insostenible en que se basa, lo que a su vez nos remite a los hábitos y las preferencias de consumo.

El problema del aumento de la desigualdad, en oposición al de la «simple» pobreza, también está firmemente asentado en la agenda. Existe la conciencia de que, si no se toman medidas en el ámbito urbano y territorial para combatir tanto las desigualdades como el cambio climático y sus efectos, los grandes avances realizados a lo largo del último siglo quedarán en nada, lo que agravará los desafíos contemporáneos como la pobreza, la desigualdad y la degradación del medio ambiente. El futuro de la humanidad depende del modo en que se aborden los retos urbanos y locales; por ello, es importante analizar lo que está sucediendo en los territorios y asentamientos urbanos para identificar la dinámica potencial de un nuevo orden socioeconómico emergente, inclusivo y sostenible. A tal fin, es necesario comprender el potencial evolutivo del momento actual, así como identificar las posibles vías de transición futuras.

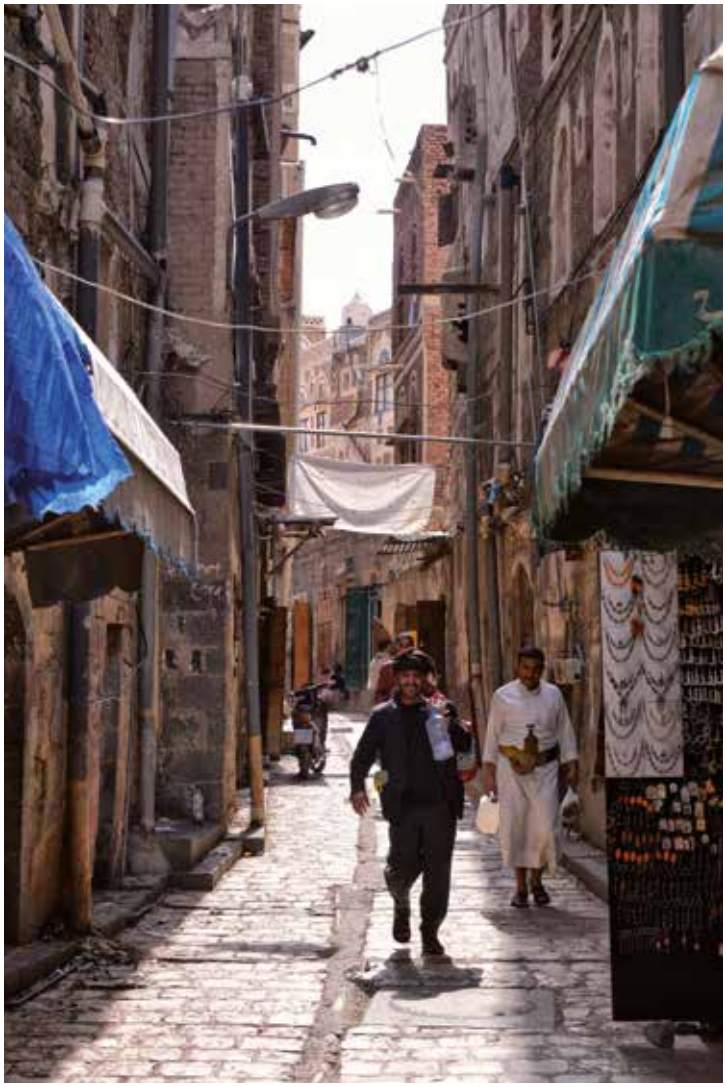


Foto: Rod Waddington - Sana'a (Yemen).

Los debates y los procesos políticos de las distintas secciones regionales de CGLU y varias redes de gobiernos locales reflejan la voluntad de los líderes de los gobiernos locales y regionales de abordar de forma proactiva los profundos desafíos institucionales actuales. Este proceso es fundamental para idear conjuntamente soluciones locales a problemas transversales complejos como la desigualdad, la exclusión social, la presión sobre el medio ambiente, así como los cambios en las economías locales y regionales. La estructura del presente informe y el análisis realizado en cada capítulo reflejan el carácter transversal de estas cuestiones: la informalidad y la marginación socioeconómica, la falta de interconexión de las infraestructuras y la resiliencia ambiental afectan por igual a las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias y pequeñas, y las zonas rurales. Todas plantean desafíos que los gobiernos locales y regionales deben articular en función de las fortalezas y debilidades de sus territorios y comunidades.

En el siguiente apartado se resumen algunos de los principales problemas relacionados con los distintos ámbitos de los gobiernos sub-nacionales que se han expuesto en detalle a lo largo de los capítulos anteriores. Tras un breve recordatorio de la considerable dimensión transformadora de las nuevas agendas mundiales, las conclusiones promueven un enfoque integrado del desarrollo territorial para implicar a la población y a las comunidades locales. Se identifican los diferentes motores del cambio que, con el tiempo, pueden dar lugar a la transición hacia un futuro sostenible en las áreas metropolitanas, en las ciudades intermedias y en los territorios. El capítulo también hace referencia a las reformas necesarias en las políticas y los marcos institucionales nacionales para explotar el potencial de las regiones. Con este propósito, el capítulo se basa en dos dimensiones cruciales: el establecimiento de un nuevo contrato social con la ciudadanía, fundamentado en el «derecho a la ciudad», y la adecuada financiación de la nueva agenda urbana mundial. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones para todos los actores dispuestos a apoyar el cambio, la sostenibilidad y la inclusión social en los sistemas de gobernanza local, nacional y mundial.

3.

ÁREAS METROPOLITANAS, CIUDADES Y TERRITORIOS: PRINCIPALES RESULTADOS

El objetivo del informe GOLD IV es situar a las autoridades locales y regionales en el centro de la Nueva Agenda Urbana, reforzando sus vínculos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, traduciendo sus objetivos en políticas prácticas que transformen los asentamientos humanos con la participación de la ciudadanía y las comunidades. Por ello, el análisis ha evitado los enfoques sectoriales tradicionales y ha buscado, en cambio, un enfoque territorial más comprensivo que se apoye en la visión, las experiencias y las prácticas de los líderes locales y regionales que gobiernan *metrópolis*, ciudades intermedias, pueblos y regiones.

Tras empezar con un análisis de la expansión de las áreas metropolitanas que está reconfigurando el panorama urbano mundial, el informe subraya **–en su primer capítulo–** algunos contrastes inquietantes que caracterizan la mayoría de estas aglomeraciones urbanas: concentración de la riqueza y la pobreza, grandes oportunidades pero creciente exclusión social, promesas de mejora de la calidad de vida frente a un parque de viviendas inadecuado, congestión, contaminación y –en los países en desarrollo– barrios marginales. Las *metrópolis* están consideradas «motores del crecimiento y, como tales, desempeñan un papel central en la sociedad, pero todavía no han resuelto asuntos clave relativos a la gobernanza, la gestión democrática y la financiación.

De hecho, muchos sistemas de gobernanza metropolitana se están reformando y modernizando en todo el mundo. Sin embargo, las reformas rara vez son perfectas y con frecuencia implican concesiones en aspectos fundamentales. La experiencia demuestra que no existe una única solución universal. Dicho esto, el análisis propone algunos principios básicos que tienden a impulsar sistemas de gobernanza metropolitana democráticos y colaborativos, como puedan ser: democracia local, transparencia, subsidiariedad, mayor eficiencia, recursos e instrumentos de financiación adecuados para promover un desarrollo equilibrado y policéntrico, junto con mecanismos financieros «compensatorios» para favorecer la cohesión y armonía de las áreas metropolitanas.

En el centro del debate está la necesidad de un construir un liderazgo metropolitano que favorezca la innovación y explore nuevos modelos de gestión y cooperación, así como dirigentes que superen la toma de decisiones fragmentada, por sectores y que adopten un enfoque estratégico que tome en consideración las tensiones sistémicas entre las políticas de inclusión, medioambientales y de crecimiento económico sostenibles.

El informe insiste en la democratización de la gobernanza metropolitana y en la necesidad de que las organizaciones locales y la ciudadanía desempeñen un papel más amplio, mucho más allá de los mecanismos electorales formales. Ciertamente, una democracia local pujante es un requisito previo para el surgimiento de una nueva forma de gobernanza metropolitana, capaz de reconocer y negociar las tensiones y contradicciones inherentes a las sociedades urbanas complejas. Debe apoyarse en mecanismos de participación transparentes que faciliten la implicación activa de la sociedad civil, en especial los colectivos excluidos o privados del derecho a votar, como los inmigrantes.

Aunque no se trate de un enfoque totalmente nuevo ni exento de riesgos, la planificación estratégica se presenta aquí como un modelo prometedor a partir del cual construir una visión integrada de la totalidad del área metropolita-

Las *metrópolis* están consideradas «motores del crecimiento» y, como tales, desempeñan un papel central en la sociedad, pero todavía no han resuelto asuntos clave relativos a la gobernanza, la gestión democrática y la financiación

na, aunando las distintas dimensiones del desarrollo urbano sostenible. En principio brinda la oportunidad de planear y decidir de forma colaborativa entre los distintos territorios implicados, manteniendo un enfoque participativo que incluya a la sociedad civil y a los diferentes actores locales. A la larga, mediante su participación efectiva, la ciudadanía puede ayudar a remediar el reparto asimétrico del poder inherente a las modalidades de toma de decisión políticas y al ecosistema productivo de las áreas metropolitanas. **La planificación urbana estratégica participativa se puede concebir como una poderosa herramienta con la que avanzar hacia el concepto de una «co-creación» (creación colectiva) de la ciudad.**

Una democracia local pujante es un requisito previo para el surgimiento de una nueva forma de gobernanza metropolitana, capaz de reconocer y negociar las tensiones y contradicciones inherentes a las sociedades urbanas complejas

Las áreas metropolitanas, que a menudo son consideradas «motores del crecimiento», ejercen de impulsoras de las economías nacionales (e incluso internacionales) al aportar ventajas y externalidades positivas a las economías locales y nacionales en las que están integradas. En las últimas décadas, han desempeñado un papel fundamental en la transformación económica de muchos países emergentes y en desarrollo.

Estas dinámicas están estrechamente relacionadas con la lucha por la competitividad y el deseo de atraer inversiones y empresas internacionales que las caracterizan, tendencia que se ve reforzada por la financiarización de las economías urbanas. La desregulación de los mercados financieros; la búsqueda por parte de los inversores institucionales de activos inmobiliarios, la privatización de espacios y servicios públicos, así como la titulización de hipotecas y bonos municipales han modificado de forma sustancial las economías metropolitanas, lo que ha creado nuevos desafíos.

Como parte de estos retos –y como «externalidad negativa» de este enfoque competitivo–, el informe pone de relieve ciertas dinámicas excluyentes (como la gentrificación y la marginalización) que están configurando las áreas metropolitanas y conducen a sendas de desarrollo insostenibles. Estas tendencias podrían favorecer el surgimiento de una ciudad con «dos velocidades», con zonas prósperas por un lado, y zonas desfavorecidas por otro (realidad que es estructural en el Sur). En este contexto, uno de los mayores retos a los que se enfrentan actualmente las áreas metropolitanas es, como se subraya en el informe, el de **combinar estrategias de «atracción» con una agenda centrada en la inclusividad y la sostenibilidad.**

Otro aspecto que se está convirtiendo en piedra angular de las políticas metropolitanas es la sostenibilidad ambiental. En mayor o menor medida, las ciudades del mundo contribuyen –e incluso toman la iniciativa, a título individual o participando en redes mundiales (por ejemplo, el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía)– a la sostenibilidad ambiental, al implementar iniciativas en ámbitos distintos.

Aunque muchas de estas iniciativas hayan demostrado su eficacia, la voluntad de actuar de los gobiernos locales a menudo se ve obstaculizada por cuestiones como la financiación, el contexto institucional, la legislación, la tecnología, el acceso al conocimiento, etc. Como las ciudades no pueden resolverlas de manera unilateral, es necesario un marco de colaboración más sólido entre todos los niveles de gobernanza, el sector privado y la sociedad civil.

Los aspectos más importantes de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social deben abordarse desde un marco de actuación global e integral. La búsqueda de un sistema de producción y consumo más verde ha inclinado la balanza del lado de la dimensión económica de este enfoque «verde». La despolitización de la sostenibilidad ambiental –o *greenwashing*– ha centrado la atención (y los recursos) en la competitividad y asequibilidad del paradigma y ha dejado de lado los problemas tanto sociales como territoriales que pueden originar a escala metropolitana.

Las áreas metropolitanas y las ciudades en general se enfrentan a una situación crítica en lo referente a la provisión de vivienda y servicios básicos. Como se menciona en el informe, todavía hay 2.400 millones de personas que no tienen acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas y 1.900 millones de personas que utilizan fuentes de agua sin mejorar o posiblemente contaminadas en los países en desarrollo, muchas de ellas en zonas urbanas. Se necesitan con urgencia políticas firmes que faciliten el acceso al suelo y a la vivienda decente – principalmente, mejorando el control del uso del suelo y de la normativa inmobiliaria, así como crear nuevos mecanismos para garantizar que la gestión y la prestación de los servicios públicos se efectúan de manera coordinada, logrando el equilibrio entre la inclusión y la sostenibilidad económica.

En un contexto en que los gobiernos centrales tienen crecientes dificultades para mantener los sistemas de bienestar, **cobra cada vez mayor importancia la idea de que los gobiernos locales –y en particular los gobiernos metropolitanos– sean actores clave en la «regulación» de una sociedad urbanizada y pilares de la democracia local**, habida cuenta de sus crecientes responsabilidades sociales, económicas, ambientales y culturales dentro de la vida urbana.

Apoyándose en una revisión de las políticas que tienden a reclamar la centralidad de las personas en las agendas de desarrollo y que hacen hincapié en los derechos y en la calidad de vida en la ciudad, se propone que el enfoque del «derecho a la ciudad» –aunado a una democracia local más dinámica y una mayor implicación de la ciudadanía en la coproducción de la

ciudad– sirva de marco global de referencia para integrar los derechos humanos y sociales reconocidos por la comunidad internacional con los objetivos fijados por los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

En el segundo capítulo, el informe se centra en las ciudades intermedias, que –históricamente– han contribuido de manera significativa a la cohesión territorial y a la integración de sus regiones dentro de los países respectivos, en tanto que centros regionales, proveedores de servicios administrativos y sociales, generalmente vinculados a las actividades económicas locales. No obstante, a pesar de la relevancia demográfica (acogen al 20% de la población mundial) y territorial de las ciudades intermedias, así como por su función esencial en los sistemas urbanos nacionales, las agendas de desarrollo a menudo las dejan en el olvido, al tiempo que, en muchos países, la transformación de la economía nacional y mundial cuestiona sus funciones y el papel que desempeñan.

La internacionalización de las finanzas, la creciente exposición de las economías nacionales a la competencia globalizada y las reformas estructurales, así como los cambios en los sistemas de producción, han sometido a las ciudades intermedias a una presión sin precedentes.

El papel tradicional, la ubicación y el ámbito de influencia de las ciudades intermedias en los **sistemas urbanos nacionales** se están redefiniendo tanto a nivel nacional como mundial. El ritmo del proceso de urbanización está reconfigurando el sistema tradicional de ciudades basadas en relaciones jerárquicas, por relaciones en red, generando nuevos vínculos funcionales y una mayor interdependencia. En este contexto, las ciudades intermedias de todo el mundo se enfrentan en la actualidad a desafíos comunes inherentes a una asimetría cada vez mayor en su desempeño, tanto entre ciudades intermedias y áreas metropolitanas como entre las mismas ciudades intermedias. Muchas ciudades intermedias han desarrollado *clusters* avanzados al servicio de grandes ciudades, o se han integrado en corredores urbanos que, en ocasiones, se extienden a ambos lados de las fronteras entre países.

Sin embargo, existen otras ciudades intermedias, en particular las que se hallan alejadas o en la periferia de regiones más dinámicas, cuya realidad es el estancamiento o la decadencia. Las inversiones se concentran en los sistemas urbanos en crecimiento y en las regiones de mayor dinamismo económico, mientras que las ciudades que están perdiendo peso sufren la depreciación de sus activos y pérdidas de competitividad. Las crecientes diferencias socioeconómicas entre las regiones metropolitanas, las ciudades intermedias y las regiones rurales contribuyen al aumento de las desigualdades, propician la migración hacia las ciudades más grandes y aceleran la marginación de poblaciones y territorios, una situación que no beneficia a ninguna de estas áreas.

Las ciudades intermedias a menudo son olvidadas por las agendas de desarrollo

Como se propone en el informe, para afrontar esta polarización urbana es necesario diversificar las políticas y las estrategias de inversión destinadas a las ciudades «centrales» y «no centrales» con el propósito de corregir los desequilibrios dentro de los países y de las regiones. **También se requieren políticas urbanas y territoriales inclusivas de ámbito nacional para contrarrestar el aumento de las desigualdades, promover sistemas urbanos robustos y equilibrados, y potenciar la cohesión territorial.**

Dicho esto, numerosas ciudades intermedias han sido capaces de capitalizar sus relaciones económicas, sociales y culturales, pro-



Foto Seba Della y Sole Bossio - Allahabad (India).

Numerosas ciudades intermedias han sido capaces de capitalizar sus relaciones económicas, sociales y culturales, propiciadas por la proximidad urbana y la escala humana

piciadas por la proximidad urbana y la escala humana: han desarrollado flujos económicos más cortos y eficientes, han prestado apoyo a los mercados y a la producción locales, y han mejorado la cooperación intermunicipal para optimizar la provisión de servicios e infraestructuras. Muchas ciudades han iniciado la transición a un modelo de producción de bienes y servicios a menudo basado en el conocimiento y la tecnología, y se han convertido en centros culturales y turísticos atractivos.

Al mismo tiempo, otras ciudades intermedias tienen dificultades para convertir sus ventajas comparativas en oportunidades de desarrollo económico. Aunque no existan soluciones sencillas e inmediatas para estos problemas, el informe destaca una serie de estrategias para crear oportunidades si se cuenta con un liderazgo fuerte.

Por ejemplo, las ciudades intermedias de crecimiento rápido de las regiones en desarrollo necesitan priorizar enfoques de planificación urbana flexibles e integrados, mejorar la gestión de los usos del suelo (incluida la seguridad de la tenencia de la tierra), así como la reforma de los sistemas de gobernanza urbana, la gestión financiera y los servicios básicos para garantizar un nivel de vida digno para todas las personas apoyándose en el respeto de los derechos humanos.

Las ciudades intermedias que deben encarar reformas estructurales ante la ralentización de sus actividades económicas deberían concentrarse en la formación (adquisición de nuevas competencias), la participación de las comunidades locales y un sólido liderazgo tanto político como empresarial, impulsando decididamente la innovación y las nuevas tecnologías. En este contexto, se enumeran a continuación ejemplos de políticas específicas: crear una cultura de la cooperación, realizar la transición a modelos ambientalmente sostenibles; aprovechar las transformaciones de la economía mundial y situar el «derecho a la ciudad» en el centro de la agenda de las ciudades intermedias.

En el capítulo se sugiere que, aunque resulta difícil hacer previsiones sobre nuevas perspectivas y oportunidades para las ciudades intermedias, los cambios en los modelos de producción, consumo y organización social permiten cierto optimismo.

Por último, el informe estudia el papel que desempeñan los territorios (es decir, regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales), cuyo dinamismo y sostenibilidad condicionan el bienestar de una parte importante de la población mundial, incluidos aquellos que residen en los asentamientos urbanos.

El cumplimiento de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana requiere superar la rígida dicotomía entre lo urbano y lo rural. Como se reconoció durante el proceso de preparación de Hábitat III, muchos de los elementos clave de la Nueva Agenda



Foto: M W - Tonga.

Urbana exigen, de hecho, un enfoque territorial más amplio. La implicación de las regiones, las poblaciones pequeñas y los municipios rurales es, por consiguiente, igual de decisiva que la de las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias para fortalecer la colaboración y la integración en todo el continuo urbano-rural.

En los últimos años se ha hecho mayor hincapié en la creciente relevancia de las regiones, a menudo en relación con el desarrollo de un «nuevo federalismo», y también se ha insistido en los procesos de «regionalización» en el marco de la descentralización. Dicho esto, estos procesos no siempre se acompañaron de la descentralización de los recursos correspondientes.

El informe subraya la nítida diferencia entre los Estados federales y los unitarios en cuanto a la autonomía y a la financiación. Aunque la regionalización ha progresado considerablemente, las condiciones concretas de su implementación –y, en particular, las cuestiones relativas a la autonomía, la disponibilidad de recursos financieros y las competencias– están limitando en muchos países la capacidad y la eficacia de las autoridades regionales para cumplir con su mandato.

Por consiguiente, para reforzar los procesos de descentralización, el informe insiste en la necesidad de un marco adecuado de gobernanza multinivel como mecanismo de formulación de políticas para diseñar estrategias de desarrollo integradas, apoyadas en un entorno jurídico e institucional propicio, con una visión clara de las responsabilidades y competencias de cada nivel de gobierno sub-nacional, así como una descentralización fiscal efectiva, requisitos necesarios para potenciar el papel de los gobiernos regionales.

Como se menciona en ese capítulo, las políticas de desarrollo de ámbito nacional y regional están experimentando grandes transformaciones para adaptarse a la creciente relevancia de las regiones, para responder a las presiones de la economía mundial e integrar de forma coherente las reformas de institucionales que han experimentado los Estados.

En tanto que niveles de gobierno intermedios entre el ámbito nacional y el local, las regiones tienen un interés directo en impulsar y coordinar con mayor eficiencia las estrategias territoriales de desarrollo. En muchos países, tanto federales como unitarios, se observa una regionalización de las estrategias de desarrollo. En los Estados federales, el papel de los estados/regiones en la planificación regional está más consolidado, mientras que en los Estados unitarios su papel es más variable –puede ser muy activo a pasivo– y con frecuencia con un impacto más limitado (por restricciones financieras). Sin embargo, el desfase entre la descentralización política y las limitaciones de las autoridades regionales afecta a su capacidad para elaborar estrategias de desarrollo.

Las políticas implementadas desde finales del siglo pasado para apoyar el desarrollo económico sub-nacional, no obstante, están cada vez más «regionalizadas» y giran alrededor del «desarrollo endógeno local» y a la competitividad. Estos nuevos enfoques tienden a fomentar el surgimiento de actores regionales proactivos y dinámicos, capaces de movilizar los recursos locales y de aprovechar el potencial aún no explotado en los territorios.

El capítulo subraya que existen oportunidades de crecimiento en todos los tipos de regiones, que los enfoques de desarrollo «localizados» mejoran la resiliencia de los territorios ante una economía mundial volátil y promueven a un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico, tanto entre distintos territorios como dentro de un mismo territorio.

El papel de los gobiernos regionales en la política ambiental y la protección del medio ambiente se ha hecho aún más evidente durante el proceso de definición y negociación de las agendas de desarrollo sostenible de Naciones Unidas. Como se ha destacado, los gobiernos regionales son responsables de elaborar e implementar leyes y políticas en sectores esenciales para la sostenibilidad ambiental.

Pese a que la mayoría de los efectos del cambio climático se producen en el ámbito supralocal y que la intervención sub-nacional se suele adaptar mejor a los contextos geográficos (montañas, valles, hidrografía, etc.) y biológicos (distintos hábitats y ecosistemas), las iniciativas medioambientales de los gobiernos sub-nacionales no siempre reciben el apoyo adecuado por parte del gobierno central.

Como se señala en el informe, los vínculos e interacciones entre lo «rural» y lo «urbano» se han intensificado. Las fronteras entre ambos tipos de espacios se difuminan, puesto que son más interdependientes que nunca.

Por ello, es necesario replantearse la antigua clasificación de los asentamientos humanos en «rurales» o «urbanos», puesto que esta división drástica entre lo rural y lo urbano tiende a debilitar –en vez de ayudar– a a los habitantes y actividades económicas de las poblaciones pequeñas.

La colaboración urbano-rural mejora las oportunidades de desarrollo sostenible existentes fuera de los grandes centros urbanos. Estas colaboraciones son fundamentales para movilizar a los actores y a las comunidades implicadas, identificar objetivos comunes y crear una visión compartida, proporcionando al mismo tiempo los recursos institucionales, políticos y económicos necesarios. Estas colaboraciones tienen un impacto directo sobre el desarrollo regional al impulsar la participación e inciden sobre la gobernanza regional y en las relaciones urbano-rurales. Las colaboraciones

Las políticas de desarrollo de ámbito nacional y regional están experimentando grandes transformaciones

exitosas contribuyen a la eficacia de las políticas y de las instituciones y optimizan los posibles beneficios para sus comunidades.

El enfoque territorial adoptado en el informe permitió identificar una **serie de temas transversales** compartidos por todas las unidades territoriales (es decir, áreas metropolitanas, ciudades intermedias y territorios). A través de un análisis de los desafíos contemporáneos del desarrollo, se propone un cambio de paradigma en las estrategias nacionales de desarrollo, abandonando los enfoques jerárquicos descendentes para avanzar hacia enfoques más «territorializados» o localizados y basados en la cooperación. El informe insta a mejorar la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales para potenciar la interdependencia y la colaboración (en vez de la competencia) entre territorios, áreas metropolitanas y ciudades intermedias. Como se sostiene a lo largo del documento, solo se pueden alcanzar relaciones más equilibradas entre los distintos ámbitos de gobierno y los territorios mediante la transformación radical de nuestra cultura de la gobernanza, un concepto que requiere un análisis más profundo dentro de la Nueva Agenda Urbana para construir sistemas urbanos más integrados y reforzar la cohesión territorial.

El enfoque del «derecho a la ciudad» puede convertirse en el fundamento de un «nuevo contrato social» que dé lugar a sociedades más democráticas, sostenibles e inclusivas

Aunque la gobernanza multinivel emerge como una necesidad que puede beneficiar a la gobernanza local y regional de varias formas, existen ciertos riesgos que deben ser considerados. La gobernanza multinivel debería verse como un ***complemento*, y no una alternativa, al reclamo de una autonomía local fuerte y ambiciosa**. Un marco adecuado de gobernanza multinivel permitiría fortalecer los procesos de descentralización.

Pero para ello, este modelo debe respetar una serie de principios –**subsidiariedad, democracia local y autonomía**– para garantizar que las regiones y los gobiernos locales tengan capacidad efectiva de decisión, sean interdependientes y corresponsables de sus decisiones ante las comunidades y territorios que los eligieron.

En la mayoría de los países, una «transición democrática» en curso está favoreciendo la descentralización, reforzando el papel de los gobiernos locales, contribuyendo a la democratización a través de la democracia participativa y de gobiernos locales innovadores.

Sin embargo, en todos los tipos de territorios, las reformas administrativas han delegado un número creciente de responsabilidades en las autoridades sub-nacionales electas, a menudo sin asignarles los recursos y las competencias necesarios para que cumplan su mandato adecuadamente y exploten sus respectivas ventajas competitivas.

En lo que respecta al desarrollo económico local, la llegada de la «tercera» revolución industrial, basada en las nuevas tecnologías digitales, en la que los factores de aglomeración y las economías de escala perderían cierta relevancia, podrían reducir la «tiranía» de la producción en serie y favorecer las economías y sociedades que privilegian una lógica de proximidad y de satisfacción de las necesidades humanas en vez del consumo de masas. La expansión del sector servicios, incluidos los servicios directos al consumidor, y la creciente integración de las distintas fases del ciclo del producto (en especial la producción, el uso y el mantenimiento) están generando nuevas oportunidades de mercado para ciertas labores que, o bien se podrían desempeñar mejor en el ámbito local, o bien tradicionalmente se han llevado a cabo en un entorno doméstico (por ejemplo, el cuidado de personas ancianas o de la población infantil). El ritmo y la escala de los cambios pueden crear oportunidades inéditas en nuestras sociedades en permanente transformación.

Existe la necesidad generalizada y urgente de hallar alternativas que nos permitan **promover de forma simultánea la prosperidad económica, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental**. En este sentido, el informe propone una serie de pasos como: aprovechar las mutaciones de la economía mundial para impulsar un modelo de innovación abierto, apoyarse en las potencialidades de los territorios para crear mejores oportunidades económicas y posibilidades de trabajo, imaginar un urbanismo «abierto» e inclusivo que luche contra la exclusión, facilitar el acceso universal a los servicios básicos y a la movilidad urbana, promover modelos de financiación eficaces para contrarrestar la financiarización y la mercantilización de las economías urbanas, así como la volatilidad del mercado inmobiliario.

En muchas ciudades, estas dinámicas y tensiones han impulsado la demanda de un «derecho a la ciudad», para promover un espacio colectivo donde los vecinos puedan participar directamente en la creación de la ciudad a la que aspiran. De hecho, como se propone en el informe, el enfoque del «derecho a la ciudad» puede convertirse en el fundamento de un «nuevo contrato social» que dé lugar a sociedades más democráticas, sostenibles e inclusivas –como se desarrollará posteriormente en este capítulo–, en que las personas creen y gestionen colectivamente las ciudades y los territorios.

4.

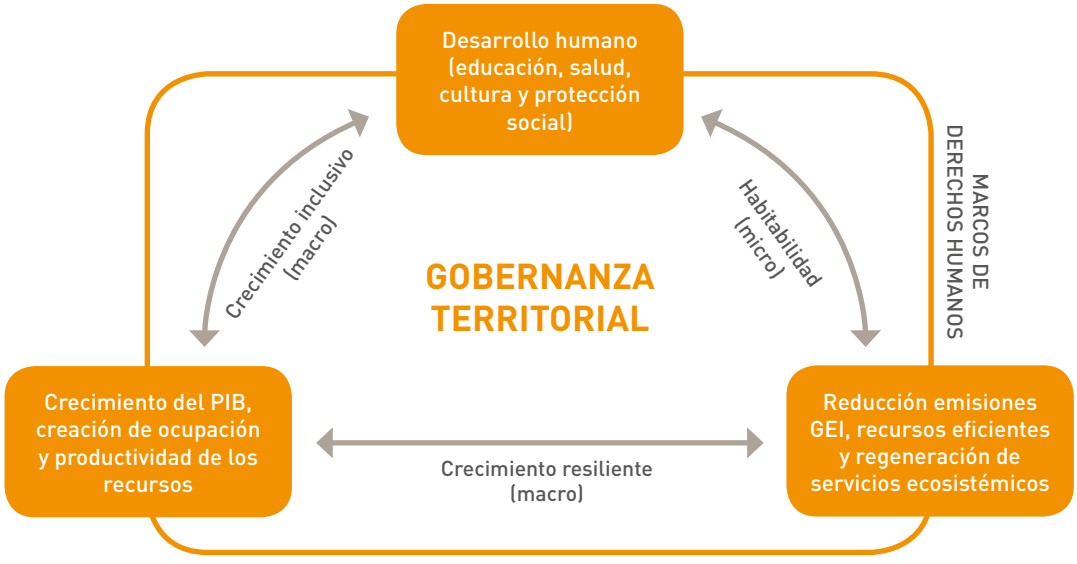
PREPARARSE PARA LA TRANSICIÓN A UNA AGENDA URBANA Y TERRITORIAL SOSTENIBLE: CONCEPTOS CLAVE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana representan un nuevo e importante consenso internacional en torno al desarrollo a favor de un crecimiento económico que debe respetar el medio ambiente y, al mismo tiempo, ser más inclusivo para revertir las desigualdades y fomentar la paz y el respeto de la diversidad.

Estos imperativos amplían los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La figura 1 ofrece una imagen simplificada de los tres principales componentes de estas nuevas agendas de desarrollo, que pretenden concretizar y proteger los derechos humanos en todo el mundo.

Figura 1 **Dimensiones del desarrollo sostenible e integrado**

Fuente: Adaptado de Pieterse, «Recasting Urban Sustainability in the South».



Desarrollo humano

En el centro de las nuevas agendas de desarrollo están las personas y sus capacidades, los derechos culturales, la identidad y el bienestar. Existen pruebas irrebatibles de que la calidad de vida de los países y de las ciudades no se puede mejorar de forma sostenida sin realizar importantes inversiones para garantizar los derechos de las personas, su subsistencia y el acceso universal a servicios fundamentales como la educación, la salud y la protección social, así como su dignidad y el respeto de sus derechos fundamentales. Como se indica en los ODS, «nadie debería quedar atrás». Todos los países, incluso los menos desarrollados –donde la vulnerabilidad socioeconómica y el reto de la resiliencia y la sostenibilidad afectan de forma directa a la mayoría de las personas más pobres y marginadas–, deberían adoptar medidas de protección social.

Como se indica en los ODS, «nadie debería quedar atrás». Todos los países, incluso los menos desarrollados, deberían adoptar medidas de protección social

Desarrollo económico inclusivo

Como se indica en el objetivo 8 de los ODS, el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo. La calidad de este crecimiento, sin embargo, debería modificarse radicalmente para garantizar que sea inclusivo, genere oportunidades laborales y además reduzca el impacto medioambiental mediante la desmaterialización de las cadenas de valor. A medio plazo, los gobiernos nacionales, regionales y locales deberán fomentar de manera proactiva coaliciones para el crecimiento sostenible que busquen activamente incubar, nutrir y promover una economía, empresas, clústeres y sistemas de innovación que sean inclusivos y sostenibles. Los gobiernos locales deberán desempeñar el papel de catalizadores de la economía sostenible adoptando, por ejemplo, un determinado enfoque de la inversión en infraestructuras. Esta meta es coherente con el objetivo 9 (infraestructuras resilientes, industrialización e innovación inclusivas y sostenibles) y el objetivo 11 (ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

Sostenibilidad ambiental

Las limitaciones ambientales exigen un enfoque radicalmente nuevo de la relación entre los ámbitos natural, económico y social para reducir el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero y garantizar la regeneración periódica de los ecosistemas. Ello exige una reducción drástica del consumo de recursos naturales por unidad de producción económica. **Las consecuencias sobre la producción y el consumo son evidentes y afectan profundamente al modo en que los asentamientos ocupan el territorio e interactúan con los sistemas naturales.** En las ciudades de todo el mundo se está experimentado en cuatro aspectos interrelacionados: 1) la energía sostenible, incluida la transformación de los vehículos, infraestructuras, edificios y fábricas para que su consumo de recursos sea más eficiente; 2) la reestructuración espacial de la morfología urbana para conseguir densidades más elevadas –y una mayor diversidad y cercanía– de viviendas, actividades y servicios en los barrios; 3) un diseño urbano sostenible, de escala humana, que cree condiciones para una movilidad sostenible (desplazarse a pie o en bicicleta) en la ciudad, así como para la calefacción, climatización e iluminación pasivas en los edificios; y 4) la promoción de conductas sostenibles, como el reciclaje, el uso del transporte público, el desplazarse a pie o en bicicleta, el cultivo de huertos urbanos, los cambios en la alimentación y la creación de parques, entre otras.

Derechos humanos

Todas las políticas de desarrollo operan en el marco de normas y valores definidos en los numerosos convenios internacionales sobre derechos humanos. Estas normas y valores se pueden concebir como la interfaz jurídica y política que concilia las posibles tensiones y concesiones entre, por un lado, las exigencias del desarrollo económico y, por el otro, los imperativos de equidad y de respeto del medio ambiente.

Un marco político consciente y respetuoso de los derechos humanos debe considerar también la dimensión espacial de los derechos reivindicada por el movimiento mundial del «derecho a la ciudad». En los capítulos anteriores de este informe se ha analizado ampliamente el impacto positivo que pueden tener los valores y objetivos que contempla el «derecho a la ciudad» sobre los asentamientos humanos y los territorios en tanto que ecosistemas vivos.

En el ámbito mundial, los ODS, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana han permitido cristalizar la toma de consciencia sobre el camino a seguir. No obstante, muy pocos actores tienen una idea clara de *cómo* hacer la transición del *statu quo* actual a esta ansiada «nueva normalidad».

Los antiguos intereses creados, la incapacidad de las instituciones de gobernanza mundial para hacer cumplir los acuerdos y la escasa coordinación para promover los cambios necesarios sin renunciar a la competitividad económica, constituyen limitaciones a la agenda mundial y reducen el margen de maniobra de los actores comprometidos. El imperativo es fortalecer las instituciones y establecer una agenda clara para la implementación: a fin de cuentas, solo la acción permitirá afrontar los grandes retos que tenemos por delante.

Gobernanza para una transición sostenible

Como ya se ha subrayado en capítulos anteriores, la descentralización de competencias y funciones a los ámbitos sub-nacionales ha sido una tendencia general en numerosas regiones que acompañó el período de crecimiento económico desigual iniciado en la década de 1970[7]. Sin embargo, este proceso no condujo al correspondiente aumento de los recursos financieros necesarios para que los gobiernos sub-nacionales pudieran asumir las nuevas responsabilidades. En la mayoría de los casos, las nuevas obligaciones sobrepasaban la capacidad económica para hacerles frente. Para responder a estos desafíos, los dirigentes locales y regionales de todo el mundo experimentan numerosas alternativas de gobernanza urbana y territorial. Es probable que esta tendencia se mantenga en un futuro próximo, los líderes locales buscan modelos de gobernanza y diseños institucionales que les permitan asumir los desafíos y la complejidad creciente de las ciudades. En los capítulos anteriores se ha analizado en detalle el surgimiento en diferentes áreas metropolitanas de modelos de gobernanza más colaborativos basados en la participación ciudadana y, en particular, en el papel que puede desempeñar la sociedad civil y sus organizaciones en la creación de modelos de gobernanza más transparentes, participativos e inclusivos, (véase la sección 2.5, capítulo 1).

Para avanzar en las reformas de la gobernanza en las ciudades y territorios es necesario fomentar la experimentación y la innovación. Un experimento urbano debería ser «una iniciativa inclusiva, práctica y centrada en responder a desafíos concretos, concebida para promover la innovación del sistema a través del aprendizaje social en un contexto de profunda incertidumbre e indeterminación».

A partir del desarrollo de diferentes modos experimentales de gobernanza urbana, las ciudades y los territorios pueden convertirse en los laboratorios del futuro y en un modelo de la transición mundial hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

Hasta el momento han surgido dos modelos principales: por un lado, un urbanismo «algorítmico» singular que respalda las agendas, cada vez más difundido, de la «ciudad inteligente» defendido y adoptado en todo el mundo [*smart cities*] (un concepto que a menudo ha atraído enormes inversiones, pero que también ha suscitado críticas por favorecer a grandes empresas sin considerar la dimensión social); por otro lado, un enfoque más heterogéneo y creativo, comprometido con la experimentación, que promueve la inclusión de toda la ciudad y sistemas operativos abiertos (*open-source*), con especial atención a la cooperación y a la coexistencia urbano-rural.

Los gobiernos locales y regionales tienen un importante papel que desempeñar para estimular y apoyar la innovación urbana y territorial que se comprometa con los principios mencionados. No obstante, la transición hacia un futuro más sostenible e inclusivo será distinta en cada contexto. Los relatos que impulsan las transiciones urbanas y territoriales son el producto de diferentes relaciones de poder y de intereses diversos sobre lo que es prioritario transformar, por qué y cómo. No existe una estrategia política ideal ni una fórmula de aplicación universal que conduzca a una transición suave y exenta de polémica hacia un futuro urbano mejor y más sostenible. En el siguiente apartado se analizan algunos de los elementos (y retos) fundamentales de estas dinámicas.

A partir del desarrollo de diferentes modos experimentales y adaptables de gobernanza urbana, las ciudades y los territorios pueden convertirse en los laboratorios del futuro



Foto: Matthew Pintar - Ushuaia (Argentina).

5.

UN ENFOQUE TERRITORIAL SOBRE LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

En las últimas décadas se ha incrementado significativamente la relevancia de las unidades territoriales sub-nacionales en las políticas de desarrollo, en parte a consecuencia de los procesos de globalización que han acentuado y galvanizado su centralidad[9]. Como se ha argumentado en el capítulo sobre territorios y pequeñas ciudades, «la globalización está incrementando de manera progresiva la importancia de los procesos regionales y el papel de los actores locales en la configuración de trayectorias de desarrollo»[10].

Estos fenómenos tienen lugar en el marco de la descentralización y la regionalización en diferentes países. Como resultado se ha reforzado el papel de las áreas metropolitanas como «motores del desarrollo», redefinido la funcionalidad de las ciudades intermedias como nodos de desarrollo territorial, e impulsado a las regiones a asumir un papel más activo en las estrategias de desarrollo.

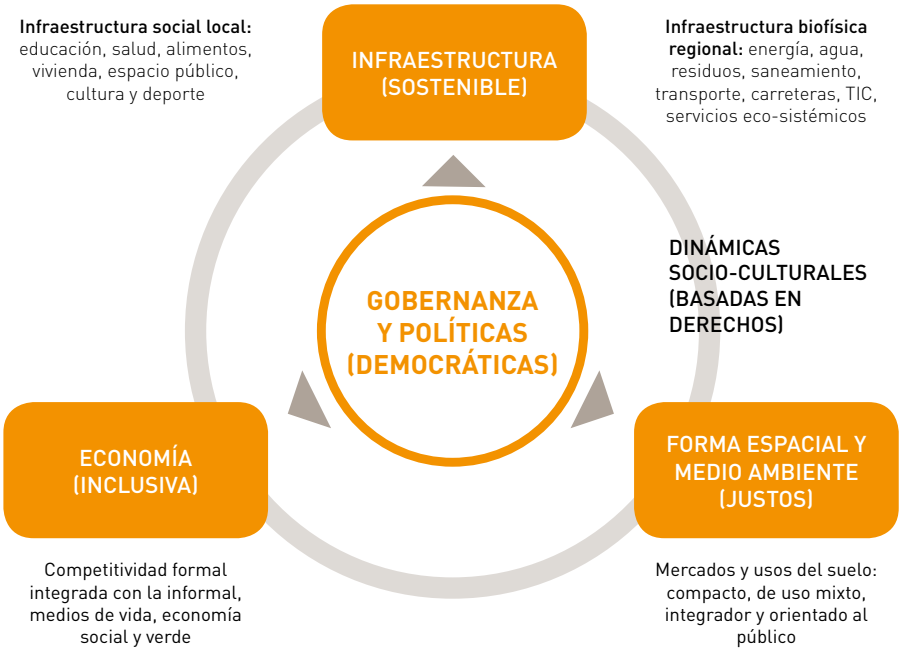
Estas tendencias crean las condiciones para promover un cambio de paradigma en el enfoque de las estrategias nacionales de desarrollo. El concepto de **enfoque territorial del desarrollo (ETD)** (en inglés, *territorial approach to development*, TAD) está emergiendo en el ámbito local como herramienta operativa para impulsar estrategias de crecimiento endógenas, integradas e incrementales que reconcilien entre sí desarrollo humano y desarrollo sostenible.

El capítulo sobre territorios introduce el concepto de ETD, no centrándose únicamente en los orígenes y diferentes aplicaciones del concepto, sino también en su posible protagonismo para impulsar la consolidación de estrategias coherentes de planificación y desarrollo regional, con el objetivo de empoderar a los gobiernos sub-nacionales y explotar las ventajas de su proximidad con los territorios. Un enfoque territorial del desarrollo es fundamental para apoyar la transición hacia un futuro sostenible que sólo podría lograrse con una **fuerte implicación de las personas, de las comunidades locales y de las instituciones para co-crear sus ciudades y territorios**.

Este proceso debería ser activado mediante la construcción de amplias alianzas de actores locales apoyándose en una **visión compartida** que accione un conjunto de **palancas de cambio**. Esta visión, coherente con los objetivos de lograr gobiernos locales empoderados y comunidades locales inclusivas, es defendida a lo largo del Informe y se construye sobre una tesis sencilla: independientemente del nivel de desarrollo de la ciudad (situada en un país desarrollado o en desarrollo); de si debe responder a una gran variedad de funciones complejas, como en un área metropolitana, o más limitadas –como en una pequeña población situada entre un entorno rural y urbano–, una aglomeración urbana puede ser conceptualizada como una suma de **sistemas operativos** interdependientes que actúan como palancas de cambio, a saber: la gobernanza, la infraestructura y los servicios, el desarrollo económico, el patrimonio social y cultural y la planificación. El crecimiento inclusivo y la sostenibilidad socio-ambiental deberían estar integradas de manera transversal en *todos* estos sistemas operativos.

Figura 2 **Sistemas operativos territoriales interdependientes**

Fuente: Pieterse, «Building New Worlds».



La figura 2 ilustra estos conceptos cuya finalidad es permitir a responsables políticos y a todos los actores urbanos y territoriales disponer de una visión general de las acciones políticas necesarias para promover el desarrollo endógeno, la inclusión y la sostenibilidad ambiental, tal y como se define y persigue desde las nuevas agendas mundiales. Por último, después de un breve análisis de cada uno de estos sistemas, esta sección aborda la planificación estratégica como enfoque integral y con potencial para articular coaliciones locales de actores y alinear los sistemas operativos de manera abrir una vía verdaderamente transformadora.

Sistemas de gobernanza

La gobernanza alude al conjunto de instituciones y actores involucrados en una variedad de procesos dirigidos a administrar los asuntos de un determinado territorio. La gobernanza es distinta del *gobierno* en tanto que ésta se deriva de la relación entre electos y entidades gubernamentales administrativas y las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado[11]. Un sistema de gobernanza está co-constituido por sistemas que permiten la gestión de la infraestructura, sistemas económicos, socioculturales y de planificación, y que son descritos a continuación.

Como ilustran los capítulos anteriores, el escenario institucional en que se desenvuelven los gobiernos locales y regionales está estructurado por diferentes niveles de gobierno. La creciente complejidad del paisaje urbano y regional –regiones metropolitanas, corredores urbanos, áreas metropolitanas, ciudades intermedias, instituciones supramunicipales, pequeñas ciudades y regiones– exige prestar una mayor atención a la gobernanza multinivel con el fin de garantizar un desarrollo policéntrico y espacialmente equilibrado.

Ciertamente se produce una fricción entre el fenómeno urbano y el proceso de regionalización del siglo XXI. Este proceso obliga a interrogarse sobre la capacidad de los marcos institucionales existentes para sostener nuevas formas de interacción y hacerlas evolucionar hacia una gobernanza «compartida», colaborativa y multinivel.

Los sistemas de gobernanza sub-nacional se apoyan en los gobiernos locales y regionales que, idealmente, deberían asumir el liderazgo, facilitar los procesos de planificación y actuar como mediadores entre prioridades e intereses contrapuestos. El punto de partida para un gobierno local eficaz deberían ser los criterios fijados en las *Directrices internacionales sobre descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales*, adoptado por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007[12].

Cómo se ha señalado anteriormente, los principios básicos que estructuran sistemas de gobernanza urbana y territorial democráticos y

Democracia y sistemas de colaboración gobierno urbano y territorial deben descansar siempre sobre la subsidiaridad y la democracia local y otorgarles capacidades adecuadas y los recursos

colaborativos son la democracia local y la subsidiariedad. Para poder operar, deben contar además con recursos y medios de financiación adecuados y asegurar, mediante mecanismos de compensación, un financiamiento que garantice la solidaridad entre ciudades y territorios –un principio enunciado repetidamente a lo largo del informe.

Ésta es una condición previa necesaria para que las ciudades y territorios puedan avanzar hacia un desarrollo integrado y sostenible, tal y como se ha previsto en los ODS, y para garantizar la capacidad de las instituciones sub-nacionales de promover el «derecho a la ciudad».

Los sistemas de gobernanza deben ser complementados con mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés colectivo (organizaciones comunitarias y movimientos sociales) para desempeñar un papel activo en los asuntos locales y regionales.

Los principios básicos que estructuran los sistemas de gobernanza urbana y territorial democráticos y colaborativos son la democracia local y la subsidiariedad

Ambas dimensiones –procesos de representatividad democrática y gobernanza participativa– pueden ser reforzadas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y de esta manera mejorar la calidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos sub-nacionales. La necesidad de respaldar a una sociedad civil heterogénea y proactiva se continuará analizando cuando se aborde la planificación estratégica –dado que una gobernanza realmente compartida necesita apoyarse en coaliciones locales moldeadas por una visión compartida– y a continuación, en la discusión sobre el establecimiento de un nuevo contrato social en ciudades y territorios, un principio que refuerza los ODS, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana y la implementación de sus respectivos objetivos.

Sistemas de gestión de infraestructuras y servicios

La vida social y económica no puede funcionar sin los sistemas de energía, agua, trasporte, gestión de residuos y sin los datos pertinentes sobre los asentamientos humanos. Estos sistemas constituyen el metabolismo socio-técnico de los asentamientos. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo del siglo pasado acerca de la concepción, instalación y gestión de grandes sistemas de infraestructura se basa en varios supuestos: 1) las fuentes de energía fósil eran infinitas o, como mucho, suficientes para cierto nivel de desarrollo; 2) la organización del espacio estaba determinado por las formas de movilidad que, durante el siglo pasado, están dominadas por el uso del automóvil; 3) el Estado tenía el deber de garantizar el despliegue de redes de infraestructura universales que podrían optimizar las economías de escala o de aglomeración y lograr la forma ideal de organización del espacio urbano moderno, preservando al mismo tiempo el principio de universalidad de acceso[13].

Los dos primeros supuestos han tenido un profundo efecto en la forma espacial de los asentamientos humanos que se caracterizan por privilegiar la dispersión urbana y el uso extensivo del suelo[14]. El último de los puntos se ve cuestionado por la tendencia a la privatización de los bienes públicos. **Los nuevos acuerdos y agendas mundiales prueban que se está tomando consciencia de la obsolescencia y de las consecuencias negativas de estas premisas**.

Como se mencionaba en el capítulo anterior, hacia finales del siglo XX, la tendencia hacia la privatización de los bienes públicos favoreció la aparición de un «urbanismo fragmentado» o excluyente (en inglés, *splintering urbanism*). Esto derivó en un incremento de la segmentación socio-espacial, de la exclusión social y de una dramática desigualdad en el acceso a los servicios públicos e infraestructuras.

Este proceso, iniciado hace casi tres o cuatro décadas, ha generado una profunda crisis en la provisión y cobertura de los servicios y en el mantenimiento de las infraestructuras, especialmente grave en los países en desarrollo. La tendencia se ha agravado en las dos o tres últimas décadas por la evolución de un mercado inmobiliario que ha alentado procesos de gentrificación en numerosas ciudades. Los grandes centros comerciales contribuyen a estas tendencias, exacerbando los efectos de segmentación y privatización del espacio público y de las infraestructuras.

En el contexto de los ODS, la Nueva Agenda Urbana y las exigencias de mitigación y adaptación al cambio climático, es urgente revisar estas tendencias y adoptar un enfoque alternativo. El modelo de acceso desigual a las infraestructuras básicas, impulsado por el mercado, es cada vez más cuestionado y, en muchos contextos, resulta insostenible, incluso a corto plazo.

Como se afirma en el informe, es necesario reconsiderar la gestión de las redes de infraestructura en ciudades y regiones. Para ello es necesaria reforzar la colaboración entre los gobiernos nacionales, las empresas de servicios y los gobiernos sub-nacionales, como también la ciudadanía, para definir planes de reforma progresivos. El rol de regulación estatal es fundamental, pero también requiere de una fuerte implicación de los gobiernos sub-nacionales y de las comunidades locales para garantizar un desarrollo urbano y territorial más equilibrado. Se debe también tomar en consideración la necesidad de evitar la polarización extrema en los sistemas urbanos y la marginación de los territorios periféricos promoviendo un desarrollo de infraestructuras más inclusivo y eficiente.

Los sistemas económicos locales

La economía local se organiza alrededor de los sistemas de producción, de consumo y el mercado que permite el intercambio de bienes

y servicios. Estos sistemas abarcan las instituciones formales e informales y, por lo general, presentan cierto grado de coordinación o de interrelación entre ellos. Esta interrelación es particularmente importante: los sistemas económicos formales en todo el hemisferio Sur, por ejemplo, absorben menos de la mitad de la fuerza de trabajo disponible[15]. El resto vive de la economía informal o está, en el peor de los casos, completamente desconectada de cualquier actividad económica rentable[16]. En el contexto más amplio de creciente integración mundial de las economías nacionales y de las cadenas de valor, se hace cada vez más difícil para los gobiernos nacionales y sub-nacionales proteger el empleo, dar apoyo a los trabajadores pobres y crear ocupación: paradójicamente en el sistema actual este tipo de acciones se perciben como un freno a la competitividad[17].

Los gobiernos locales y regionales ya dedican importantes esfuerzos para promover estrategias de desarrollo económico local, la competitividad, reducir los gastos de explotación, etc. Como se indica en el capítulo sobre áreas metropolitanas, pensar el sistema económico en términos más dinámicos y multidimensionales, mejorando la coordinación vertical y horizontal, hace posible explorar cómo conciliar la exigencia de crecimiento con una mejor comprensión de la interconexión entre las economías formales e informales, sociales, colaborativas.

El principal desafío que afrontan los gobiernos locales es entender las fuerzas económicas y dinámicas que modelan sus territorios. Sólo entonces podrán desarrollar una visión sobre cómo mejorar las rutinas de inversión y el papel regulador del Estado para promover la transición desde una economía «extractiva», que no se preocupa del impacto ambiental, hacia una economía sostenible. Esta agenda debe considerar también la promoción de infraestructuras resilientes y explorar formas de prestación de servicios con un uso más intensivo de la mano de obra, especialmente en países de bajos ingresos, tal y como se analiza a continuación en mayor detalle.

Sistemas socioculturales locales

Como se ha señalado en varias secciones de este informe, las políticas sociales y las infraestructuras deberían ser una preocupación central en las estrategias de desarrollo urbano y territorial para garantizar la inclusión y garantizar los «derechos de la ciudadanía».

Vivienda digna, educación, salud, prestación de servicios básicos (agua y saneamiento, transportes, etc.) deberían ser prioridades estratégicas, al igual que el reconocimiento de la diversidad y las actividades recreativas-culturales como elementos centrales del bienestar de las comunidades.

Para cumplir con los ODS, cuyo objetivo central es la prosperidad de las personas, las ciudades y regiones deberían velar para que las infraestructuras respondan efectivamente a las necesidades de la comunidad, lo que

Los grandes centros comerciales contribuyen a estas tendencias, exacerbando los efectos de segmentación y privatización del espacio público y de las infraestructuras



Foto: Ed Webster - Gante (Bélgica).

significa promover la igualdad de género, proteger los derechos de la mujer, de los niños y jóvenes, asegurar el cuidado de los ancianos, favorecer la regeneración de los ecosistemas mediante la mejora de los espacios verdes, involucrando en ello y en otras actividades a las comunidades locales, mejorar la calidad de vida en los barrios y en los asentamientos informales.

Los capítulos sobre las áreas metropolitanas y ciudades intermedias respectivamente, se han centrado en gran medida en el derecho a la vivienda, en el acceso universal a los servicios básicos y a la cultura. Se argumentó que estos derechos básicos son tan importantes como los derechos a la educación, a la salud y a la protección social. Aunque no todos los gobiernos locales y regionales tienen responsabilidades plenas en todas estas dimensiones (a menudo son responsabilidades compartidas con el gobierno central), forman parte de los derechos sociales y humanos definidos por las Naciones Unidas para garantizar una calidad de vida adecuada[18].

La transición hacia una sociedad inclusiva y sostenible depende también, sino principalmente, de una revolución cultural que impulse nuevos modos de producción y consumo

Las tendencias económicas actuales tienden a reforzar y exacerbar las desigualdades sociales y espaciales, erosionando las expectativas de cumplimiento de estos derechos. Como se ha mencionado en el capítulo sobre las áreas metropolitanas, si estos temas no se abordan de manera adecuada, en 2030 dos de cada cinco habitantes de las ciudades no tendrán acceso a una vivienda digna y a servicios básicos adecuados, y deberán recurrir a los asentamientos informales.

En cuanto a la cultura, **la co-creación de ciudades y territorios requiere de una fuerte implicación de la ciudadanía en el desarrollo de la cultura y en las actividades creativas, el respeto de la diversidad ciudadana y la celebración de la convivencia**. La transición hacia una sociedad inclusiva y sostenible depende también de una revolución cultural que impulse nuevos modos de producción y consumo. Esta es precisamente la razón por la cual CGLU, en colaboración con UNESCO, lanzó un llamado para la inclusión de la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible previo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2012[19]. En última instancia, la cultura configura la comprensión de las sociedades y de los ciudadanos sobre el desarrollo y determina, en consecuencia, cómo actúa la gente en diversos ámbitos: familiar, comunitario, redes sociales, en la ciudad y en el país.

Los sistemas de planificación y de gestión del uso del suelo en las ciudades y territorios

La planificación permite a las ciudades adaptar sus expectativas de crecimiento con la preservación y puesta en valor de sus activos económicos, sociales y medioambientales. Como se ha destacado en los capítulos anteriores, la planificación es un instrumento clave para gestionar el desarrollo urbano y territorial, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, para promover la diversidad funcional mediante la revitalización del espacio público, racionalizar la movilidad y las infraestructuras, gestionar el suelo no urbanizado, y aprovechar los recursos clave como el patrimonio histórico y el entorno natural. Los ODS y la Nueva Agenda Urbana dedican gran atención a la «planificación participativa e integrada» para construir ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11.3).

En cuanto a la gestión del suelo, **dada la importancia del mercado inmobiliario en el desarrollo urbano, es fundamental que los gobiernos locales adopten reglamentos claros y eficaces para mediar en el funcionamiento de estos mercados** y poder contrarrestar la aparición de brechas y desigualdades socio-espaciales –generalmente asociadas a la fragmentación social y a modelos de desarrollo basados en la dispersión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales no siempre tienen la capacidad política o institucional necesaria para obtener la cooperación de los mercados y, de esta manera reorientar hacia modelos más sostenibles a las instituciones y actores que actualmente controlan estos sistemas.

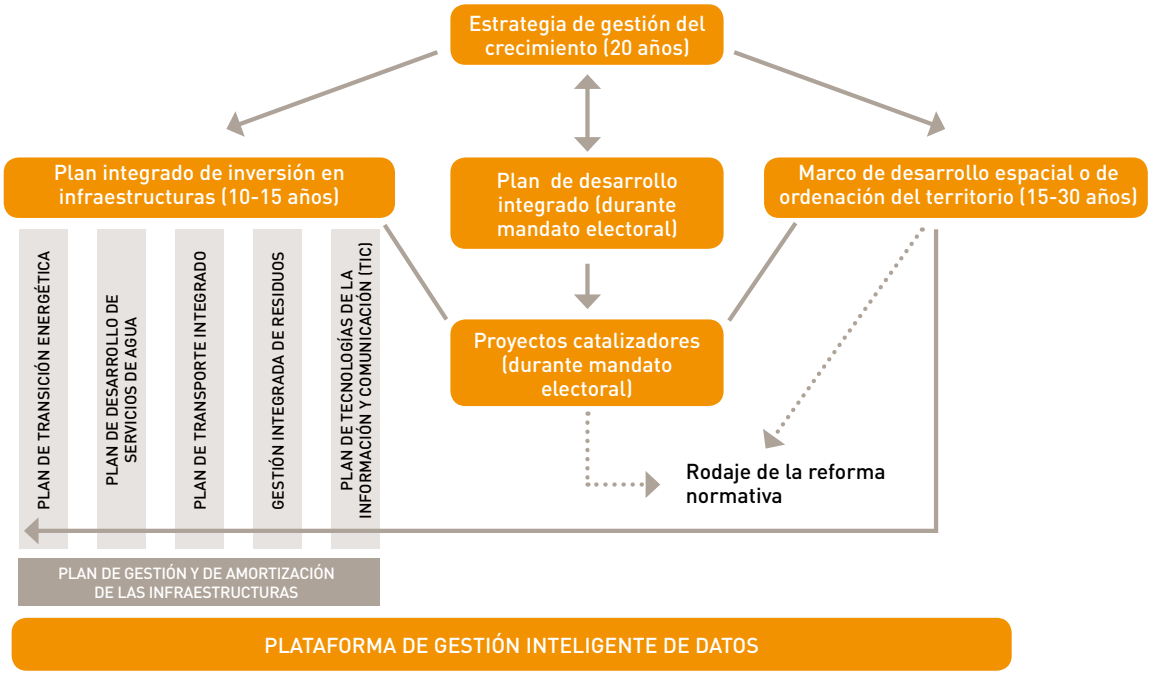
Hacer realidad el derecho a la vivienda, y a asentamientos humanos sostenibles e integrados exige un enfoque muy diferente sobre el uso del suelo y la fiscalidad inmobiliaria. Por ejemplo, en condiciones de escasa disponibilidad de tierras, la densificación y un uso mixto, multifuncional, permite fomentar sinergias socio-económicas y dinámicas de aglomeración positivas.

Por otra parte, la reorientación de los usos del suelo y de dejar ordenamiento del territorio debe considerar la regeneración del medioambiente, especialmente de los servicios relacionados con los ecosistemas, para garantizar una integración óptima entre el medio natural y urbano. En la mayoría de las sociedades, la tierra también guarda un importante significado cultural: en el momento de tratar las demandas de justicia y restitución de tierras, el acceso al suelo puede convertirse en un importante motor para el reconocimiento social y con ello favorecer la inclusión de grupos históricamente marginados.

La gestión del uso del suelo es fundamental para fortalecer las finanzas locales. La implementación de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana puede ser acelerada, por otra parte, mediante la utilización «inteligente» de sistemas de energía renovable, de sistemas de movilidad inteligentes, de *clusters* económicos sostenibles y de la creación de zonas económicas de uso mixto, respaldados por sistemas regionales de innovación. Estas inversiones ten-

Figura 3 **Elementos institucionales de desarrollo de la gobernanza local**

Fuente: Adaptado de ONU-Hábitat y UNECA, *Towards an Africa Urban Agenda*.



drán un impacto significativo en los mercados del suelo y, si los gobiernos locales se dotan de los medios para capturar las plusvalías obtenidas por los propietarios por la revalorización del suelo gracias a las inversiones públicas, podrán ampliar la movilización de recursos para financiar la transición urbana hacia la sostenibilidad.

Allí donde las autoridades locales tienen el poder y la capacidad para gestionar el uso del suelo, pueden mejorar los recursos públicos disponibles a través de instrumentos fiscales adecuados –aprovechando los beneficios generados por el incremento del valor del suelo– y, reforzar tanto la planificación como la regulación del mercado. Las complejas implicaciones y condiciones que hacen referencia a la financiación de estas palancas de cambio son analizadas en detalle más adelante.

Planificación estratégica: una poderosa palanca de gobernanza para un enfoque integrado

En la cima del sistema de planificación local y regional se sitúan las **estrategias integradas de desarrollo** a largo plazo, estrategias que permitirían dar forma a la transformación estructural prevista en los ODS y en la Nueva Agenda Urbana, en un horizonte temporal de quince a veinte años[20]. Como se ha subrayado en capítulos anteriores, los líderes locales y regionales deben adoptar un **enfoque más estratégico** que tome en consideración las tensiones sistémicas existentes entre la inclusión, sostenibilidad y la necesidad de crecimiento económico, superando la toma de decisiones en base a enfoques únicamente sectoriales o visiones parciales.

La planificación estratégica permite involucrar a instituciones, empresas, organismos comunitarios y ciudadanía, así como a otros niveles de gobierno, en un proyecto común sobre la manera de gobernar las ciudades y los territorios. Regiones, ciudades y áreas metropolitanas están experimentando diferentes modalidades de planificación estratégica para generar consenso y fomentar fuertes coaliciones locales en apoyo a una visión a largo plazo compartida por todos los actores. Los acuerdos y la cooperación sobre el punto de partida (*status quo*), sobre las perspectivas y trayectorias futuras son fundamentales para definir lo que debe realizarse a corto, medio y largo plazo.

Los planes estratégicos deberían estar basados en una comprensión global de los cambios previstos en la demografía, en las estructuras económicas, en el mercado de trabajo, en el medio ambiente y en los sistemas operativos (formales e informales) de un área determinada.

La planificación estratégica permite involucrar a instituciones, empresas, organismos comunitarios y ciudadanía, así como a otros niveles de gobierno, en un proyecto común sobre la manera de gobernar las ciudades y los territorios

El plan estratégico debería sustentarse en el **plan de infraestructura integrada y en el plan de desarrollo espacial** (o de planificación territorial) mencionado anteriormente: si ambos se integran consistentemente, estos pueden generar un enfoque de la regulación del uso del suelo que permita la innovación, la integración y la generación de valor para el interés público (véase la figura 3). Ninguno de estos instrumentos –cuya vida y ciclos operativos suelen abarcar varias décadas– puede tener sentido, credibilidad o robustez si son desarrollados por las autoridades locales sin el profundo compromiso de los actores no estatales y de otros niveles de gobierno.

La transición hacia una economía más inclusiva y sostenible dependerá de los cambios estructurales que fomente la planificación estratégica en las ciudades y territorios. Además, debe combinarse con una estrategia eficaz de fortalecimiento del recurso humano (es decir, de la educación). Por ejemplo, como se desarrolló en el capítulo de áreas metropolitanas, los gobiernos locales deberían considerar la utilización de sistemas de energía renovables combinando diferentes modalidades: la producción en red, mini-redes descentralizadas y la producción autónoma (*off-grid*) según donde estas opciones sean más asequibles.

Es de vital importancia para las autoridades locales para co-generar una atractiva narrativa acerca de la identidad y el futuro de una ciudad, región o ciudad

Este potencial cambio de orientación requerirá de una planificación coordinada de las infraestructuras, de las inversiones públicas, del estímulo a empresas de energías renovables y a empresas sociales (incluyendo la economía del sector informal), de sistemas de capacitación y de apoyo para perfeccionar los nuevos enfoques tecnológicos y concitar apoyo social y cultural. Del mismo modo, se pueden transformar los sistemas locales de movilidad, para garantizar a los usuarios un funcionamiento intermodal que contribuya a mejorar la equidad entre los barrios, reforzando la accesibilidad, la diversidad social y productiva.

Esto requiere igualmente de estrategias que permitan ampliar la oferta de transporte público eficiente y asequible, coordinando con la oferta de los microempresarios y del sector informal. Estos planes deben considerar además implementar nuevas infraestructuras y regulaciones para apoyar la movilidad no motorizada. La eficacia de estas acciones, por otra parte, dependerá de la dimensión participativa en el marco de un enfoque de gobernanza multinivel integrada, tanto a nivel horizontal como vertical.

La planificación espacial no debería ser asimilada a los tradicionales planes maestros de ordenación, sino integrar diferentes dimensiones, como los usos del suelo, el respeto de la historia local, los valores patrimoniales, las normas culturales, los sistemas naturales (incluso aquellos desaparecidos o degradados). Los planes de ordenación deben tomar en consideración el tejido urbano, y los espacios públicos como bien común, así como su contribución a la vida democrática.

Es imposible incrementar el valor social del suelo –como defiende el «derecho a la ciudad»– sin un análisis espacial riguroso. De hecho, compartir la gestión de las dinámicas espaciales de una ciudad proporciona a la ciudadanía y a las comunidades una vía para participar en la definición de su entorno comenzando por el barrio.

Proporciona además una puerta de entrada para analizar y discutir las exigencias de la justicia espacial observando cómo diversas partes de la ciudad, pueblos y territorios tienen acceso a las infraestructuras y servicios, a oportunidades económicas y a los recursos sociales y culturales.

Estos instrumentos políticos permiten a las autoridades locales electas formular planes para sus mandatos y también definir una cartera de proyectos catalizadores que puedan contribuir a una visión de transición de más largo alcance. Pero no hay que descuidar que, por otro lado, las prioridades de desarrollo pueden suscitar oposición, sobre todo si intereses sectoriales o corporativos ponen en peligro de manera significativa la participación de la ciudadanía.

Las responsabilidades de la mayoría de autoridades locales son demasiado vastas y, a menudo, no permiten concitar el entusiasmo y compromiso de *toda* la ciudadanía y de los medios de comunicación de manera prolongada. En la actualidad, considerando el papel de los medios de comunicación, es de vital importancia para las autoridades locales generar una narrativa convincente sobre la identidad y el futuro de una ciudad, región o municipio. Es necesario que este discurso sea legitimado y apoyado por el público. Los proyectos de cierta envergadura, dotados de un capital político y simbólico importante, pueden ser el mecanismo más sencillo para generar este tipo de consenso.

Para los líderes políticos locales y regionales, a menudo, estos proyectos son una manera práctica de definir un objetivo común en una comunidad y construir la unidad en torno a ellos. Estos proyectos catalizadores, por otra parte, no deben ser utilizados únicamente para la autopromoción o para fines de marketing. La planificación estratégica puede ser realmente eficaz y cambiar radicalmente las perspectivas y las dinámicas de desarrollo de una comunidad sólo cuando se generan respuestas imaginativas a los problemas estructurales locales que reflejan la auténtica creatividad, el talento y la solidaridad local.

6.

POLÍTICAS NACIONALES URBANAS Y TERRITORIALES: EXIGENCIAS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL COMPARTIDA

Como se afirma en el capítulo 3, la acción local representa la mitad de la arquitectura institucional. Los asentamientos urbanos y los territorios necesitan coordinar sus políticas con otros niveles de gobierno para impulsar un cambio de paradigma hacia un «enfoque territorial del desarrollo». Para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel nacional es imprescindible una transformación cultural e institucional para reemplazar las tradicionales políticas públicas, generalmente centralizadas o fragmentadas en planes sectoriales dirigidas desde cada ministerio, en favor de un modelo más coherente, mejor distribuido y policéntrico que permita armonizar las prioridades nacionales con las expectativas e iniciativas locales y regionales.

La gobernanza multinivel reconoce la existencia de numerosos actores interdependientes interesados en el funcionamiento y en el futuro de una determinada zona, pueblo, ciudad o región. Normalmente, las dimensiones horizontal y vertical de los sistemas de gobernanza multinivel pueden ser analizadas desde una perspectiva sectorial (por ejemplo, la salud, el transporte, la energía o la vivienda entre otros). Sin embargo, dado el elevado grado de interdependencia que existe entre áreas urbanas, como también entre el medio rural y el urbano, un territorio puede mejorar su desempeño gracias a la coordinación entre estos sectores.

Como muestra el capítulo sobre territorios, cierta superposición de papeles, funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno es inevitable. No existe un modelo universal que pueda ser reproducido en diferentes contextos. El *cómo* y el *quién* es responsable de una función son aspectos específicos de cada sector y territorio. El resultado final dista mucho de una imagen ordenada de acuerdo a una estructura jerárquica convencional, sino que es un proceso variable que necesita ser (re-)negociado y reorganizado constantemente.

Esta sección establece el funcionamiento de la nueva arquitectura multinivel para cumplir con los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Se identifican los elementos generales de un sistema de gobierno local con múltiples actores cuya función es coordinar las iniciativas locales con los mecanismos nacionales, como se analiza más adelante.

Gobernanza multinivel: dimensiones nacionales

Los marcos de referencia de la planificación estratégica urbana y regional tienen grandes repercusiones en la forma de planificar de un país y definen sus políticas generales de desarrollo. La planificación estratégica a escala local afecta (y debe contribuir) al desarrollo de políticas nacionales urbanas y rurales integradas, a los planes espaciales (o de ordenación territorial) nacionales y regionales, y a los programas de inversión nacional en infraestructuras sostenibles: estos son componentes clave de lo que Naciones Unidas define como Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS). La ENDS es una recomendación central del *Futuro que Queremos*[21], el documento

Figura 4 **Crear mecanismos institucionales favorables a nivel nacional**



final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012, y se basa directamente en el proceso y resultado de la Cumbre de Río de 1992 (véase la figura 4).

Estos mecanismos de planificación permiten articular el eje vertical de los sistemas de gobernanza multinivel a través del diálogo regular y la negociación entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno sobre todo el territorio nacional. **También contribuyen a institucionalizar el sistema de coordinación y planificación nacional ascendente (*bottom-up*) para sostener la consecución de los ODS y favorecer un flujo eficaz de los recursos nacionales hacia los niveles locales y regionales**.

Debido a la existencia de patrones de desarrollo desiguales entre los distintos territorios de un país, son inevitables los apoyos diferenciados y negociaciones sobre la financiación requerida por cada región para garantizar un desarrollo equilibrado, sin descuidar la especialización y las complementariedades entre territorios. Es necesario definir un marco de referencia con condiciones institucionales mínimas para garantizar un funcionamiento adecuado de la gobernanza multinivel. Sin embargo, como se comentaba anteriormente en el informe:

> «La gobernanza multinivel (GM), como mecanismo que permite la gestión de los procesos de toma de decisión para facilitar la gobernanza de los territorios, favorecer el diálogo y la cooperación, conlleva muchos aspectos beneficiosos para los gobiernos sub-nacionales. Pero también implica ciertos riesgos persistentes. La GM no es un concepto neutro, ya que tiende a priorizar el principio de la eficacia de las políticas públicas. Las autoridades regionales se inclinan a hacer hincapié en el reconocimiento de su legitimidad democrática para influir en los procesos de toma de decisiones, para superar los enfoques centralistas. Pero la GM privilegia el buen funcionamiento de las políticas concertadas, por encima del principio de respeto de las competencias propias de las autoridades sub-nacionales».

La necesidad de disponer de un marco de referencia de la GM es compartida por el emergente consenso mundial. Los ODS recogen el espíritu de desarrollo sostenible consagrado en la Cumbre de Río de 1992. El resultado de ese evento fue la Agenda 21, que establecía el marco normativo y programático para el desarrollo sostenible de las naciones.

El capítulo 8 de la Agenda 21, en particular, exige a los países adoptar una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS) y armonizar sus diferentes políticas nacionales y programas sectoriales económicos, sociales y ambientales. El párrafo 21 de la Resolución de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030, por otra parte, reconoce «la importancia de las dimensiones regional y subregional, la integración económica regional y la interconectividad en el desarrollo sostenible. Los marcos regionales y subregionales pueden facilitar la traducción eficaz de las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional»[22]. Como señalan estos documentos de referencia mundial, existe el

convencimiento de que las políticas nacionales no son suficientes y que requieren de una expresión local.

Políticas nacionales urbanas, de ordenamiento territorial y de infraestructuras

Idealmente, las estrategias nacionales de desarrollo deberían ser definidas de una manera coherente y coordinada respecto a las políticas nacionales urbanas, rurales y de ordenamiento territorial, como también con las estrategias de inversión en infraestructura a nivel regional, tomando en consideración los indicadores macroeconómicos que conectan entre si el proceso de urbanización, la dinámica demográfica y el proceso conjunto de desarrollo nacional.

«La Política Nacional Urbana debería apoyar más resueltamente los beneficios que se derivan de la urbanización y responder a sus desafíos impulsando una visión mucho más amplia y transversal del fenómeno urbano»[23].

Esto hace presuponer que las oficinas nacionales a cargo (ministerios, secretarías de gobierno, unidades *ad hoc*) estén preparadas para identificar y coordinar la intersección entre las políticas económicas y de inversión y otras políticas públicas relacionadas, con los cambios espaciales (la urbanización y la ruralización), las transformaciones demográficas y las estrategias nacionales y sub-nacionales.

El valor de una política nacional urbana (PNU) radica en su capacidad de obtener mejores resultados en las zonas urbanas facilitando una mejor coordinación de las diferentes políticas sectoriales. Puede asimismo impulsar un entorno institucional favorable –incluidas las instituciones de gobernanza multinivel– y crear las bases para transferir una mayor proporción de recursos a nivel regional y local.

De acuerdo con ello, «una Política Nacional Urbana complementa, más que sustituye, a las políticas urbanas locales. Permite comprender el proceso de urbanización sobre el conjunto del territorio, tendiendo puentes entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, y ayudando a los gobiernos a hacer frente a desafíos tales como la integración y el cambio climático mediante el impulso de marcos normativos nacionales y locales»[24].

Es importante que los instrumentos normativos nacionales puedan crear mecanismos que ayuden a una mejor comprensión de las dinámicas que se generan entre las diferentes tipologías de asentamientos (áreas metropolitanas, ciudades intermedias, pequeñas ciudades y zonas rurales), sus puntos comunes e interdependencias, poniendo atención en cómo las políticas nacionales y locales pueden coordinarse mejor y optimizar las sinergias.

Teniendo esto presente, las PNU normalmente contienen cinco dimensiones: 1) un sólido diagnóstico de los factores que impulsan el proceso de urbanización y los modelos de desarrollo a escala nacional, regional y local; 2) una agenda estratégica para desplegar la infraestructura y la prestación de servicios, conectando entre si la urbanización y las transformaciones estructurales; 3) directrices específicas y contextualizadas para acuerdos de gobernanza multinivel; 4) marcos de supervisión eficaces que puedan garantizar la transparencia y la

Las estrategias nacionales de desarrollo deberían ser definidas de una manera coherente y coordinada respecto a las políticas nacionales urbanas, rurales y de ordenamiento territorial, como también con las estrategias de inversión en infraestructura a nivel regional



Foto: Alexander Fisher - Almatý (Kazajistán).

rendición de cuentas; y 5) una metodología para el diálogo politico entre los diferentes niveles de gobierno, instituciones (públicas, económicas y de la sociedad civil) y sectoriales.

Cuando las PNU se integran en las políticas nacionales de desarrollo, se pueden lograr resultados significativos. Algunos de los más destacados son:

1. establecer un consenso técnico y político sobre una PNU, incluyendo los objetivos, el valor añadido, contenidos, alcance y calendario de implementación;
2. establecer un mecanismo participativo para facilitar el diálogo sobre políticas entre los niveles nacional y sub-nacional, así como entre actores estatales y no estatales con el fin de involucrar a todos los actores clave desde el inicio del proceso de PNU;
3. crear una visión/estrategia nacional compartida sobre las políticas urbanas, con objetivos concretos, metas, instituciones responsables, y aplicar mecanismos de seguimiento;
4. revisar y ajustar los marcos nacionales legales, institucionales y de financiamiento y las directrices sectoriales existentes en función de la estrategia urbana acordada;
5. establecer acuerdos sobre la transferencia de recursos nacionales al nivel local, ya sea regional, metropolitano o de una ciudad;
6. poner en marcha diversas iniciativas para el fortalecimiento de la capacidad (humana, institucional, financiera y técnica) en todos los niveles de gobierno;
7. maximizar el uso de la tecnología para facilitar la toma de decisiones basada en datos concretos;
8. establecer un mecanismo mundial –como un grupo intergubernamental de expertos– que pueda garantizar el seguimiento y estimular la investigación sobre políticas relevantes en apoyo de las PNU y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

Es importante comprender mejor las interrelaciones entre las dinámicas económicas y territoriales, entre los modelos demográficos, el cambio en el uso del suelo y otros indicadores espaciales, para llegar a un acuerdo sobre cuáles han de ser las prioridades

La figura 4 ilustra otro punto importante: lo ideal sería la existencia de una política equivalente (a las PNU) orientada específicamente a las zonas rurales, lo que evidencia la necesidad que el nivel nacional disponga de una comprensión coherente del conjunto del territorio nacional, sostenida por datos y argumentos que justifiquen las políticas urbanas y rurales.

Análisis institucionales y académicos han subrayado los lazos existentes entre las dinámicas de globalización y los territorios[25]. La otra cara de esta dinámica es la creciente desigualdad entre países, así como el incremento de la desigualdad entre ciudades y regiones[26]. Dentro del territorio nacional también se manifiestan patrones similares de inclusión/exclusión económica espacial. Esto se puso de relieve a lo largo de los capítulos anteriores. En cuanto a las agendas mundiales –Sendai, el Acuerdo de París, etc.– parece evidente que los impactos ambientales negativos producen efectos diferentes a escala nacional y regional[27]. Es importante comprender mejor las interrelaciones entre las dinámicas económicas y territoriales, entre los modelos demográficos, el cambio en el uso del suelo y otros indicadores espaciales, para llegar a un acuerdo sobre cuáles han de ser las prioridades y cómo se han de optimizar estas interrelaciones para promover un sistema policéntrico, para estimular la especialización de los territorios sin abandonar los objetivos de un desarrollo equilibrado.

La inversión en infraestructura es otro de los pilares de las estrategias nacionales de desarrollo que exige de un enfoque coordinado con las políticas urbanas, rurales y de ordenación del territorio. **En un futuro próximo, la capacidad de integrar a la nueva población urbana en ciudades más productivas, pacíficas y saludables dependerá de su capacidad para facilitar a la población el acceso a la infraestructura urbana y a los servicios (energía, transporte, saneamiento y vivienda, entre otros).** Además, los sistemas y estándares de infraestructuras inciden en el impacto de la economía sobre la inclusión social y sobre el medio ambiente.

La energía es quizás el ejemplo más representativo de ello. Muchos países, siguen confiando en gran medida en el uso de fuentes derivadas de combustibles fósiles para obtener su energía (por ejemplo, carbón) y para sus sistemas de movilidad (en su mayoría derivados del petróleo). Cambiar la matriz energética de un país o de un bloque regional puede generar elevadas ganancias en la eficiencia. Países nórdicos, China, Alemania, Marruecos, Ruanda, Costa Rica, Uruguay, Corea del Sur y Etiopía, entre otros, han demostrado la importancia de los planes de infraestructura nacional para acelerar estas reformas[28].

Las formas en que estas inversiones moldean a las economías sub-nacionales son fundamentales. **A través de mecanismos adecuados de financiación nacional, los gobiernos nacionales pueden contribuir a articular y armonizar los planes y las inversiones a nivel nacional y local, lo que plantea implicaciones para la gobernanza multinivel.**

Las nuevas oportunidades tecnológicas que favorecen la producción y la coordinación en la prestación local de servicios pueden incidir en el mejoramiento de su financiamiento y eficiencia. Las estrategias nacionales de infraestructura pueden ser un espacio de negociación ideal para los diferentes niveles de gobierno y otros actores interesados en llegar a un acuerdo. Esta función es sumamente importante para los países más pobres, donde a menudo el gobierno nacional asume la totalidad de la recaudación de todas las tasas para los servicios, mientras

que los gobiernos locales no tienen la capacidad o autonomía para acceder a los mercados financieros internacionales.

La existencia de un marco coherente de GM proporciona una base para las negociaciones intergubernamentales sobre la manera de priorizar y redistribuir la inversión nacional a escala regional y local, y garantizar la coherencia con los instrumentos de planificación y de desarrollo local. Por último, se deben impulsar políticas que faciliten el acceso a las informaciones sobre las PNU, las estrategias nacionales de ordenación territorial y de infraestructuras incitando a los grupos de interés y a la ciudadanía a verificar la información y contribuir a los análisis.

Un sistema de gestión de datos de código abierto (*open source*) que proporcione información detallada sobre las dinámicas espaciales diferenciadas en los territorios y sub-regiones es muy valioso para lograr una gobernanza multinivel responsable y reactiva. También, para mejorar la transparencia pública, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones tomadas a nivel sectorial y territorial por el sector público.

La Nueva Agenda Urbana ha de ser coherente con los ODS y por lo tanto romper con un escenario de continuidad. Garantizar que el sector público y los actores sociales cumplan las promesas para 2030 está supeditado a la creación de legitimidad y confianza, y para ello es imprescindible lograr profundos cambios institucionales y políticos. La confianza se crea si se apoya en un proceso genuinamente participativo y cuando diversos actores sociales pueden comprobar los efectos tangibles que se derivan de la aplicación coherente de la nueva agenda. Los ODS y el subconjunto de objetivos son tan numerosos que todos los países y los gobiernos se verán obligados a identificar, priorizar y llevar a cabo proyectos emblemáticos que respondan a esa nueva agenda. Estos proyectos han de ser cuidadosamente seleccionados.

Dentro de este marco, los gobiernos locales y regionales deben actuar de forma estratégica, aprender continuamente y adaptarse, innovar y movilizar las diversas instituciones e intereses en sus territorios para lograr objetivos comunes de desarrollo sostenible. Esto permitirá a los actores locales-estatales construir liderazgos reconocidos, facilitar sólidas redes de intercambio de conocimiento, integrar a las diversas instituciones de la sociedad, y consolidar alianzas duraderas, para cumplir con sus mandatos democráticos.

En resumen, el enfoque de gobernanza multinivel define principios y mecanismos con el objetivo de garantizar un funcionamiento interdependiente, más armónico y coherente con las exigencias de la descentralización democrática y la subsidiariedad. Por otra parte, la gobernanza multinivel debe también considerar la necesidad de mejorar la coordinación internacional, los acuerdos entre las diferentes esferas de gobierno y agencias asociadas y las instituciones sub-nacionales, y asegurar de manera general la integración y la transparencia. Los asentamientos humanos sostenibles exigen acciones prioritarias localizadas a nivel sub-nacional con el objetivo de fortalecer el papel de la ciudadanía y el control comunitario democrático.



Foto: Steven Pisano - Nueva York (EEUU).

7.

UN CONTRATO SOCIAL SUSTENTADO EN UNA GOBERNANZA COMPARTIDA

Gobernanza compartida

La gobernanza multinivel –como se ha discutido en las secciones y capítulos anteriores– no es suficiente para realizar los objetivos de la agenda global. La gobernanza compartida entre el Estado y los diversos actores locales (sociedad civil y sector privado) es igualmente importante. De hecho, la rendición de cuentas que fluye desde una gobernanza compartida es la única garantía que la gobernanza multinivel realice su potencial.

Sin embargo, sería ingenuo suponer que las autoridades locales y regionales y sus interlocutores sociales abrazarán con entusiasmo esta agenda: esto exige romper con el *statu quo* para adoptar formas institucionales desconocidas que podrían ser percibidas como una pérdida de poder y control.

Para que dicha reforma pueda concretizarse, la Nueva Agenda Urbana necesita del apoyo popular

Afortunadamente existen mecanismos democráticos formales para ordenar y regular el poder y de esta manera evitar procesos antidemocráticos. Llevó mucho tiempo lograr la aceptación de elecciones democráticas a través de las cuales diferentes partidos políticos puedan presentar sus programas e ideologías para que la ciudadanía pueda apreciar sus valores y aspiraciones y elegir sus representantes.

Sin embargo, **los acontecimientos en diferentes regiones del mundo muestran que la ciudadanía puede estar desencantada con los sistemas políticos formales en la medida que el sistema político no siempre cumple con sus expectativas.** Por estas razones, entre otras muchas, los procesos políticos modernos deben tratar de ir más allá de los procesos políticos formales, cultivando el empoderamiento de la ciudadanía, de las organizaciones democráticas de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Desde principios de los años 90, un movimiento mundial por la democracia participativa ha impulsado numerosos intentos de ampliar los procesos de representación política formal más allá de las urnas, a través de instrumentos que pudieran dar a la ciudadanía y sus organizaciones la oportunidad de dar forma a las políticas públicas. Este espíritu político estuvo muy presente en la Agenda de Hábitat aprobada en 1996[29].

Sin embargo, tal como se señala en el capítulo sobre áreas metropolitanas, aun cuando los sistemas políticos incorporan un compromiso formal para una gobernanza participativa, determinados intereses pueden poner en riesgo los procesos de participación y generar resultados excluyentes[30]. En este sentido, se necesitan movimientos sociales robustos, independientes y críticos capaces de movilizarse en torno a una agenda basada en los derechos para nutrir las políticas participativas.

Como consecuencia de esta evolución hacia una política incluyente y participativa, en la última década el discurso sobre el *Derecho a la Ciudad* se ha ido arraigando entre un número cada vez mayor de países y ciudades, y debería estar incluido de manera prominente en la Nueva Agenda Urbana.

El «derecho a la ciudad»

El «derecho a la ciudad» representa el punto de confluencia para una multitud de actores sociales que quieren que la Nueva Agenda Urbana cuente, en su centro, con un marco normativo sólido. El «derecho a la ciudad» como discurso y movimiento busca consolidar la primera, segunda y tercera generación de derechos aprobados tal y como fueron definidos en la Declaración Universal de los Derechos

Humanos de 1948 y en los pactos de Naciones Unidas de 1966, entre otros muchos documentos de referencia[31].

Contra el aumento de las desigualdades espaciales y la marginación que sufren diversos grupos en muchas regiones del mundo –que hasta el momento no tienen acceso a los derechos básicos (por ejemplo, salud, vivienda y propiedad)– el «derecho a la ciudad» busca generar un nuevo compromiso para proteger y ampliar el bien común y consolidar las funciones sociales y ambientales de la ciudad.

El «derecho a la ciudad» se despliega, en este sentido, como un derecho inalienable para todos los aquellos que residen en un asentamiento humano, independientemente de su nacionalidad o estatus. Concretamente, «... el Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo y difuso que pertenece a todos los habitantes, tanto para las generaciones presentes como para las futuras, y es análogo al derecho al medio ambiente consagrado en los acuerdos internacionales sobre el desarrollo sostenible, que los Estados interpretan según sus propias leyes y jurisdicción nacional»[32].

La naturaleza del «derecho a la ciudad» es visible en la lista de principios identificados en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad de CGLU y en la Carta Mundial por el «derecho a la ciudad»[33]. Las siguientes características dan una visión general de su contenido: una ciudad libre de discriminación; una ciudad con una ciudadanía inclusiva garantizando la igualdad de derechos entre todos los habitantes, una mayor participación política, acceso equitativo para todos a una vivienda, a los bienes, servicios urbanos y oportunidades; una ciudad que prioriza de forma colectiva el interés público, los espacios públicos de calidad, la diversidad cultural, las economías inclusivas, medios de vida seguros y el trabajo decente para todos; una ciudad que respeta los vínculos urbano-rurales, protege la biodiversidad, los hábitats naturales y los sistemas que los rodean, apoyando la cooperación entre ciudades y regiones y entre ciudades y pueblos.

Para que dicha reforma se pueda concretar, la agenda necesita del apoyo popular. Esto implica una movilización y grandes dosis de persuasión por parte de las coaliciones de actores sociales comprometidos en el cumplimiento de los objetivos marcados por la agenda. Por tanto, es importante relacionar la aspiración al «derecho a la ciudad» con una real voluntad de las clases populares y los grupos excluidos en la ciudad.

Cuando están bien organizados, estos grupos tienen la capacidad potencial de impulsar el cambio, de participar de manera proactiva en la formulación de políticas locales, actuar en su propio interés fomentando alternativas de desarrollo, y usando estrategias legales para reforzar procesos culturales a medida que van integrando e involucrando a más ciudadanos y colectivos.



Foto: Jeff Attaway - Dakar (Senegal).

El «derecho a la ciudad» podrá arraigarse si existe un compromiso político explícito de los gobiernos locales y nacionales para consolidar esta agenda en la ley, con políticas de apoyo. Es crucial que las autoridades locales que defienden el «derecho a la ciudad» reconozcan la importancia trascendental de un espacio público diverso, plural, democrático. Un espacio público amplio, que contribuye constructivamente al cambio, implica una sociedad civil dinámica con un grado elevado de tolerancia por diferentes formas de expresión democrática.

En última instancia, el «derecho a la ciudad» refleja una visión política, un nuevo horizonte. Aporta un amplio conjunto de herramientas con acciones que pueden ayudar a ciudades y pueblos a adoptar una trayectoria que les permita cumplir con esta visión de manera progresiva y autónoma.

Más allá de los ideales políticos, será necesaria una verdadera voluntad de gobernanza compartida y de coproducción de la ciudad, con una transformación del paisaje institucional de las regiones, metrópolis y ciudades.

La coproducción de ciudades y territorios

La coproducción ha emergido como un tema clave en las políticas gubernamentales para la prestación de servicios básicos, especialmente en lo que se refiere a la población urbana pobre y en las ciudades del Sur Global.

En última instancia, el «derecho a la ciudad» refleja una visión política, un nuevo horizonte. Aporta un amplio conjunto de herramientas con acciones que pueden ayudar a ciudades y pueblos a adoptar una trayectoria que contribuya a cumplir con esta visión de manera progresiva y autónoma

Llama la atención sobre una realidad común persistente: muchas autoridades locales, aunque están dotados de la responsabilidad de prestar servicios básicos en sus respectivas jurisdicciones, por lo general no son capaces de hacer frente a la demanda, sobre todo si no se les han proporcionado los recursos suficientes para afrontarlos. Esta incapacidad puede resultar de la falta de experiencia, de la debilidad de medios institucionales, de la ausencia de voluntad política, o una combinación de todos ellos. En este contexto, la realidad es que los movimientos sociales, cuyo único horizonte político es la protesta, no podrán llegar muy lejos si no son capaces de identificar mecanismos prácticos que puedan posibilitar una política de prestación efectiva y equitativa de los servicios.

Por ello, diversos movimientos y federaciones de habitantes de barrios marginales se han adentrado progresivamente en el campo político.

En términos de acceso a los servicios básicos –piedra angular de la agenda de reducción de la pobreza de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana–, la coproducción evidencia procesos de colaboración y entre movimientos sociales y el gobierno local/regional con el fin de mejorar la comprensión compartida sobre el alcance y la escala de los retos y las posibles respuestas que pueden construir. La coproducción debería comenzar poniendo en evidencia los retos y obstáculos que dificultan o impiden la prestación de servicios, como también de las posibles soluciones.

En este sentido, movimientos, comunidades y grupos deberían asumir su papel como fuente de información primaria y de conocimiento. La recogida fiable de datos sobre una determinada comunidad es a la vez una fuente de empoderamiento y un mecanismo para integrar el movimiento social en la comunidad. También da a estos movimientos un punto de acceso para integrar y movilizar a las familias en los procesos de planificación y de prestación de servicios.

En consecuencia, «los factores que favorecen la coproducción, incluyendo la necesidad de construir organizaciones locales fuertes, capaces de aportar alternativas populares, requieren fortalecer la capacidad de organización local para la planificación y ejecución»[34]. Como se ha analizado en el capítulo sobre áreas metropolitanas, el trabajo de *Shack/Slum Dwellers International* (SDI) y la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda (*Asian Coalition for Housing Rights*, ACHR) son ejemplos concretos de este enfoque[35].

Esta forma de coproducción debe ser completada con otras formas de gobernanza compartida que se articula alrededor de: 1) estrategias, planes y sistemas de seguimiento a escala municipal o barrial; 2) procesos de prestación de servicios; 3) la promoción e incidencia; y 4) el aprendizaje social. La tabla 1 proporciona un resumen sintético de estas posibilidades[36]. En la siguiente sección el debate se centra sobre las finanzas, factor esencial para un desarrollo local sostenible e inclusivo.

Tabla 1 **Instrumentos de cogobernanza a nivel local**

COMPONENTES BÁSICOS	MECANISMOS POTENCIALES DE COGOBERNANZA
1. Estrategia y planificación	• Macro planes estratégicos a largo plazo • Planes de desarrollo espacial • Planes a nivel local y barrial
2. Innovaciones en la prestación de servicios	• Planificación participativa para la prestación de servicios, presupuesto participativo, ejecución y seguimiento • Sistemas de prestación conjunta a nivel local • Mecanismos de auditoría pública • Colecta local de información sobre los obstáculos para resolver problemas en la prestación de servicios • Mecanismos de control digital (por ejemplo, sensores) • Recursos específicos financieros y para la formación
3. Promoción e incidencia	• Garantizar espacios abiertos para consultas públicas • Garantizar la protección legal de actores cívicos • Garantizar el derecho a la información, a la libertad de prensa y de expresión
4. Mecanismos de aprendizaje social para la innovación	• Establecer y dar apoyo a sistemas regionales de innovación • Promover la cultura del debate público para fortalecer el diálogo compartido y el aprendizaje permanente

8.

LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

La implementación de la Nueva Agenda Urbana se enfrenta al problema de la financiación de los bienes públicos, de las infraestructuras y de los servicios básicos necesarios para garantizar un desarrollo urbano inclusivo y sostenible[37]. **Además cabe señalar que el contexto macroeconómico no es del todo favorable, si se considera la desaceleración de las economías emergentes donde las necesidades de inversión son aún mayores**.

La «financiarización» de la economía mundial está imponiendo una redefinición del papel del sector financiero en el desarrollo económico y en el desarrollo urbano, lo que necesariamente afectará a la Nueva Agenda Urbana[38].

Para incrementar los flujos de inversión hacia las ciudades se requiere revisar las condiciones de financiación y desarrollar mecanismos adecuados que permitan a las ciudades hacer frente a la creciente financiarización de sus economías[39], situación que puede ser más o menos aguda en diferentes regiones. Pero a menos que una parte creciente del capital del sector financiero se canalice hacia la inversión en ciudades sostenibles, el proceso actual de urbanización continuará sufriendo de falta de inversión y, probablemente, vea truncadas muchas oportunidades de desarrollo y se enfrente a la acumulación de riesgos sistémicos.

Repensar el marco de la oferta y la demanda

La financiación es uno de los medios indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo económicos y sociales adoptados por la comunidad internacional[40]. Para que las ciudades y territorios puedan realizar los objetivos de reducción de la pobreza, favorecer la inclusión social y la protección medioambiental, tal y como se contempla en los ODS y en el Acuerdo de París sobre cambio climático, se necesitan mayores flujos de inversión en ellos.

El sector financiero debe tomar consciencia de la importancia del financiamiento de las ciudades ya que la estabilidad mundial depende, en gran medida, del éxito de la Nueva Agenda Urbana y de la transición hacia economías de bajas emisiones de carbono.

De acuerdo con la Alianza para la Financiación del Cambio Climático en las Ciudades (*Cities Climate Finance Leadership Alliance*), «la demanda mundial de infraestructuras urbanas resilientes y con bajo nivel de emisiones necesitará una inversión de 4.500 millones a 5.400 millones de dólares anuales entre 2015 y 2030»[41]. Sin embargo, las inversiones actuales dirigidas a los ODS sólo representan unos 1.400 millones de dólares por año, o menos de una tercera parte de las cantidades necesarias para su implementación[42]. Los mayores déficits de inversión se concentran en los sectores de la energía, en la mitigación del cambio climático y en la educación[43].

Movilizar estos fondos es importante, pero no es suficiente. La consecución de los ODS requerirá además superar desafíos estructurales que actualmente impiden el flujo de inversiones hacia las ciudades de los países en vías de desarrollo que experimentan un crecimiento particularmente rápido.

Las infraestructuras urbanas, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo, deben ser consideradas como «bienes públicos». Las finanzas públicas desempeñan, por consiguiente, un papel fundamental en la construcción de un modelo de desarrollo urbano sostenible que pueda atraer las inversiones del sector privado.

Los ODS no podrán ser alcanzados a menos que se pueda movilizar una mayor proporción de

los 100.000 millones de dólares que actualmente están en posesión de los fondos de pensiones[44], o de los 140.000 millones de dólares depositados en bancos, o aún de los 100.000 millones de dólares invertidos en obligaciones y de los 73.000 millones de dólares disponibles en acciones.

El problema radica en que estos fondos no se destinan, por el momento, a proyectos o a las regiones priorizadas por los ODS. Únicamente el 2% del dinero depositado en fondos de pensiones a nivel mundial se invierte en infraestructura, y sólo el 2% del total de la inversión extranjera directa (IED) fluye actualmente hacia los países menos desarrollados. Aun cuando se observan ciertos avances por parte del sector financiero a nivel mundial, todavía persisten importantes barreras estructurales[45].

Superar estas barreras estructurales para generar un flujo de financiación mundial hacia las regiones que experimentan rápidos procesos de urbanización y dónde las necesidades son más agudas, exigirá cambios importantes en el sector financiero[46]. Para tener éxito, se debe ir más allá del simple respeto de los criterios que definen que un proyecto sea «bancable» o que la inversión sea socialmente responsable. Se deberá reformar tanto la oferta como la demanda de las finanzas urbanas.

Las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental para definir las condiciones de un desarrollo urbano sostenible, en el cual el sector privado pueda invertir

Respecto a la oferta, el principal riesgo para el sector financiero mundial consiste en seguir apoyando proyectos que se limitan a cumplir con las exigencias de las finanzas actuales pero que no responden a los desafíos de un «desarrollo sostenible» a largo plazo. De facto, estos proyectos que siguen las pautas de los «financiamientos tradicionales» están contribuyendo a crear sistemas urbanos disfuncionales, incrementando el riesgo para los propietarios de activos, para los profesionales de las finanzas y para las aseguradoras, y pueden generar una hemorragia progresiva de las oportunidades económicas en las áreas urbanas y en las regiones del planeta. Las reformas planteadas en términos de oferta deben ir acompañadas de nuevos modelos de inversión de capital que respeten los derechos humanos y medioambientales, y de medidas que permitan canalizar el capital productivo hacia las economías locales[47].

Por el lado de la demanda, para dar respuesta a los problemas más críticos, las ciudades deben ser más eficientes y promover una cartera de oportunidades de inversión que permitan avances en aspectos de resiliencia y de inclusión social. Para ello, esta demanda debe ser coordinada a nivel local por actores que comprendan las fortalezas y desafíos de sus territorios y que, además, sean capaces de garantizar que los fondos disponibles sean gestionados de manera eficaz. Existen, por ejemplo, actores locales que disponen de la legitimidad suficiente para garantizar que la planificación se adapte a los cambios del mercado y de la dinámica social, especialmente cuando las negociaciones involucran a diferentes tipos de autoridades locales y actores. Los gobiernos locales son, por ejemplo, los más indicados para medir y gestionar el cambio potencial en el valor del suelo.

La creación de sistemas de gobernanza y de gestión financiera que refuercen a los gobiernos locales es un primer paso para avanzar hacia la descentralización financiera, hacerla más eficiente, y garantizar una mayor complementariedad entre los fondos públicos y la financiación del sector privado. Estas reformas deberían ser priorizadas en el marco de los esfuerzos de reforma del financiamiento a escala nacional, y deberían ir acompañadas del compromiso de ampliar la gobernanza multinivel.

Para crear un «marco de financiación eficaz» —según se propone en la Declaración de México[48]— se deben tomar como referentes las necesidades y realidades socioeconómicas de la población urbana a la que se pretende ayudar. La vivienda asequible, por ejemplo, debe ir acompañada de un programa de financiación adaptado a la franja del mercado al que va dirigido, y la oferta de viviendas debe ser atractiva.

Existen, sin embargo, obstáculos profundos y poco conocidos para la creación de un «marco de financiación eficaz»[49] y para la «movilización de todas las partes interesadas»[50], que actualmente impiden el flujo de fondos, tanto desde el sector público como del privado, en apoyo a las ciudades sostenibles e inclusivas, tal y como se contempla en los ODS.

Históricamente, **las condiciones de financiación no han permitido superar estos obstáculos**, como se deduce de los capítulos previos sobre las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias. La desconexión existente entre las necesidades de las ciudades de los países en desarrollo y las regulaciones que orientan las decisiones de inversión es un problema estructural del mercado financiero, y constituye uno de los mayores retos para la financiación urbana.

Solo una combinación de recursos provenientes de los fondos de ayuda al desarrollo y de los fondos públicos podría contribuir a superar estos problemas estructurales que condicionan el desarrollo urbano. Sin ello no se logrará movilizar la masa necesaria para una «financiación [sostenible] del desarrollo»[51], y además se corre el riesgo político, social y ambiental de no lograr la consecución de los ODS ni de respetar el Acuerdo de París. La inacción tendrá un coste aún más elevado. La necesidad de cambio es urgente.

Para ganar en eficacia, las reformas deberían prestar mayor atención al ámbito local y generar, de esta manera, un contexto económico, social y medioambiental adecuado. Al movilizar la riqueza endógena local a través de la captura de una parte de la plusvalía generada en los territorios mediante la diversificación de la fiscalidad local, las reformas podrían abrir nuevas oportunidades para el desarrollo, tal y como se

ha demostrado, por ejemplo, en ciudades como Medellín (Colombia), entre otras[52]. El capítulo sobre áreas metropolitanas presenta diferentes mecanismos que permiten reforzar la movilización de recursos a nivel local: la gestión del suelo público, la mejora de la fiscalidad local, el desarrollo de los impuestos sobre las ganancias, la contribución a la mejora urbana, o las tasas sobre la rehabilitación de edificios, entre otros.

Estos mecanismos permiten «recuperar parte de la inversión» en beneficio de los presupuestos locales y, de esta manera, servir de apalancamiento para responder a la dimensión del financiamiento necesario. Es legítimo que una parte de la plusvalía generada por las actividades económicas y por el aumento del valor del suelo resultante de la inversión pública en el territorio pueda retornar a los gobiernos locales para ser nuevamente reinvertida en favor del interés general. Al garantizar que los procesos de toma de decisiones sean transparentes e inclusivos, estos instrumentos resultan fundamentales para afrontar las crecientes necesidades de infraestructura[53]. También es deseable desarrollar en paralelo mecanismos de nivelación horizontales que favorezcan el reparto de los ingresos fiscales entre todos los municipios de un área metropolitana con el objetivo de desarrollar servicios o programas de desarrollo económico comunes[54].

A partir de la calidad de la gobernanza existente y de la madurez del sector financiero es posible distinguir tres grandes contextos que permiten diferenciar la reformas necesarias: 1) «ciudades [de países] menos desarrollados» con una gobernanza local débil y un sector financiero poco desarrollado, 2) ciudades [de países] «en desarrollo» con una gobernanza local y sectores financieros consolidados pero mal articulados entre ellos, 3) ciudades «desarrolladas» con una infraestructura madura y una gobernanza financiera eficaz.

Ciudades menos desarrolladas con una gobernanza local débil o sin sistemas financieros desarrollados

Únicamente el 4% de las 500 ciudades más grandes de los países en desarrollo han sido capaces de acceder a los mercados financieros internacionales, y solo el 20% pudo hacerlo a los mercados nacionales[55]. Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, las barreras de acceso son diferentes según se trate de ciudades pequeñas e intermedias o de áreas metropolitanas. Se estima que entre 2015 y 2050, la población en las ciudades africanas y asiáticas se incrementará en aproximadamente 2.400 millones de habitantes. A menos que se puedan financiar las infraestructuras y los servicios necesarios, absorber a esta población se convertirá en una de las fuentes de riesgo social y político más importantes.

Muchas de estas ciudades están condicionadas por recursos presupuestarios limitados, por la falta de empleo en el sector formal, por el bajo nivel de ingresos per cápita de su población y por la débil capacidad local para recaudar impuestos y cobrar a los usuarios de los servicios públicos, todo ello combinado con un bajo nivel transparencia[56]. La debilidad de las rentas per cápita en estas ciudades limita la recuperación de los costes de los servicios públicos gracias al pago de los usuarios. A modo de ejemplo: en el momento de máximo apogeo de las exportaciones de materias primas, la ciudadanía de los países de la Comunidad Económica de Estados del África Oeste (CEDEAO) destinaba menos del 1% de los ingresos del hogar al pago de impuestos y de servicios locales[57].

Desde los años 60, la formación bruta de capital fijo (a veces también denominada Inversión Bruta Interna) ha sido inferior al 22% en África, mientras que en los países de Asia oriental se ha elevado hasta el 42%[58]. La falta de inversión en infraestructura urbana en las ciudades africanas se aprecia en el ejemplo de Nairobi, donde el gobierno local gasta menos de 14 dólares por persona y por año[59]. En términos generales, África se enfrenta a un déficit en la financiación de sus infraestructuras[60]. La financiación privada en muchas de estas ciudades todavía es inexistente o muy difícil de implementar por la debilidad de los presupuestos locales, por la falta garantías (por ejemplo, el suelo público) y por el nivel de pobreza de los habitantes. En los países menos desarrollados, las ciudades atraen muy poca inversión extranjera directa (IED) y suelen ser catalogadas con «riesgo elevado», mientras que el conjunto de la ciudadanía es considerada «no rentable» para acceder a los servicios bancarios.

El déficit de financiación y de gobernanza, junto con la consiguiente falta de infraestructuras públicas, actúan como un freno al desarrollo. Si la Nueva Agenda Urbana no logra promover un «marco de financiación innovador y eficaz»[61], las perspectivas de alcanzar los ODS en estas ciudades serán probablemente limitadas.

Para hacer frente a esta urgencia, las ciudades de esta categoría necesitarán acceder a medio plazo a una financiación adecuada (por ejemplo, a través del acceso al crédito o a los mercados financieros); sin embargo, a corto plazo la atención se debería centrar en la movilización de recursos nacionales y en un apoyo más eficaz de la cooperación internacional[62]. Asimismo, se deberían promover innovaciones técnicas e institucionales adaptadas a la capacidad de la gobernanza existente. Tal y como destacan varios análisis, «existen formas claras para crear más y mejores infraestructuras con menos gasto»[63], y la financiación de la cooperación internacional en particular, se debería comprometer a identificar y apoyar estas opciones.

Uno de los principales problemas que afronta la financiación tradicional está relacionado con el déficit de información y de transparencia. El principio más elemental sostiene que

La desconexión entre las necesidades de las ciudades de los países en desarrollo y las normas que dictan la asignación de inversiones representan un problema estructural del mercado financiero, y supone el mayor obstáculo para la financiación urbana

una mejor comprensión del contexto local favorece la confianza, abre nuevas oportunidades de financiación y permite a las finanzas públicas y privadas cumplir con su papel para catalizar el apoyo al desarrollo. La importancia de lo que ONU-Hábitat denomina «sistemas multi-actores» no sólo guarda relación con la participación ciudadana, sino también con favorecer el acceso a la información sobre los mercados y, de esta manera, potenciar la asignación racional de los fondos públicos y la apertura de nuevos mercados al financiamiento del sector privado.

Los gobiernos nacionales deberán continuar desempeñando un papel clave en este tipo de ciudades en el marco de una gobernanza multinivel. Los ministerios de finanzas deben garantizar la financiación de las infraestructuras locales, por ejemplo, a través de bancos municipales o de fondos de desarrollo local, pero al mismo tiempo apoyar a las autoridades locales para reforzar su capacidad de negociación con el sector privado con el objetivo de garantizar las condiciones para un financiamiento adecuado.

Los gobiernos centrales deberían definir estrategias de inversión que sean coherentes con las políticas urbanas y rurales

Esto es particularmente válido para las ciudades intermedias que no disponen de los recursos o ingresos fiscales necesarios para poder acceder a una financiación a largo plazo. En estas ciudades, las transferencias nacionales suelen ser las únicas fuentes de inversión[64]. Mientras que los responsables de tomar las decisiones a nivel local son los actores más indicados para garantizar que las inversiones se adapten a las especificidades de sus territorios, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de definir las estrategias que permitan canalizar el ahorro nacional (o mundial) hacia los niveles locales y garantizar su coherencia respecto a las políticas nacionales urbanas y rurales.

Como parte del enfoque de gobernanza multinivel, la creación de «Comités Nacionales sobre Financiación Local» puede contribuir a superar los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno y apoyar el desarrollo de una descentralización financiera adecuada[65]. Estos comités permiten establecer calendarios viables para la implementación de las reformas necesarias, tanto en lo que respecta a los instrumentos financieros como a los procesos de refuerzo de las capacidades locales de gestión financiera, de transparencia y rendición de cuentas, o de evaluación de la proporción del presupuesto nacional que debe ser descentralizada. Estos comités deberían disponer de un observatorio sobre las finanzas locales que permita impulsar y alimentar el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno en base a datos objetivos.

Un diagnóstico compartido sobre la situación de las finanzas locales podría favorecer una distribución más equitativa de los recursos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno en estos países. De hecho, la proporción de los ingresos nacionales que son asignados a los gobiernos locales muestra variaciones significativas que no se justifican únicamente por las diferencias en la repartición de competencias entre ciudades y territorios. Mientras que en los países desarrollados los ingresos locales representan una media del 30% del total de los ingresos nacionales[66], en los países menos desarrollados este ratio se reduce al 7,8%. De esta manera, mientras que en el primer caso los gobiernos locales aportan, de promedio, un 49% de la inversión pública, en el segundo caso, solo pueden hacerse cargo de un 7,3%. En consecuencia, en los países de bajos ingresos se debería priorizar la formulación de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para crear las condiciones que permitan un incremento progresivo de la financiación local.

Por otra parte, algunos de estos países disponen de instituciones financieras especializadas capaces de asumir un papel de intermediación financiera –de manera que los gobiernos locales puedan acceder a inversiones a largo plazo– y de asistencia técnica para la definición de los proyectos.

La intervención de los donantes internacionales también es crucial para que las ciudades se puedan dotar de infraestructuras básicas. La inacción tendría un coste particularmente elevado en todos los sentidos; una inversión deficiente reduce considerablemente el potencial de desarrollo económico, agrava la conflictividad social y hace irreversible el daño medioambiental. Una acción voluntarista y coordinada de los donantes resulta indispensable para apoyar estos países durante la fase de transición económica: para movilizar el ahorro nacional hacia la inversión a largo plazo, mientras se incrementa el nivel de vida de la población y se favorece el crecimiento económico de los territorios, haciendo posible de esta manera, la articulación de condiciones favorables tanto en términos de capacidad de pago como de madurez de los mercados financieros.

Uno de los desafíos para la comunidad internacional es canalizar suficiente inversión a largo plazo hacia estos territorios con el objetivo de crear un marco legal e institucional que permita, con el tiempo, atraer el ahorro y el capital privado. Los donantes internacionales deben explorar cómo movilizar el ahorro a largo plazo en el mercado internacional para financiar las inversiones urbanas durante las próximas dos décadas.

En este sentido, y siempre que vayan acompañados de medidas de apoyo a las reformas nacionales y al fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales, la implementación de garantías financieras que facilite la inversión local permitiría, a su vez, disponer de instrumentos lo suficientemente flexibles para adaptarse a diferentes contextos y crear un efecto de apalancamiento considerable sobre los fondos invertidos. Su coste podría ser asumido en parte por la ayu-

da oficial al desarrollo (AOD) y por la financiación prevista para apoyar la lucha contra el cambio climático.

Ciudades con una gobernanza local y sectores financieros emergentes

En estas ciudades, los gobiernos locales asumen una responsabilidad más importante en la toma de decisiones como también cierta influencia sobre la asignación de los fondos públicos. Sin embargo, reciben entre el 20 y el 23% de los recursos nacionales de media, cifras desproporcionadamente bajas en relación a su contribución al crecimiento económico[67]. Como se ha mencionado anteriormente, la mejora y/o implementación de un marco de gobernanza multinivel eficaz constituye un factor determinante de las capacidades financieras de las autoridades locales.

Para aumentar la proporción de los recursos nacionales gastados al nivel local, se requiere fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales, dotándolos de instrumentos financieros que permitan capturar una parte de la plusvalía generada en sus territorios, mejorar el acceso a diferentes fuentes de financiación (de crédito o de mercados financieros) y reforzar la gestión eficaz de los recursos locales. En un contexto de necesidades crecientes, resulta crucial generar un movimiento de «recuperación de la inversión» pública en beneficio de los presupuestos locales, en concreto a través del fortalecimiento de los sistemas de financiación sub-nacionales.

La tributación local suele estar a menudo centrada en el impuesto sobre la propiedad que, en ausencia de instrumentos efectivos de registro de la propiedad (principalmente catastros) y de una actualización de sus bases de datos, muestra un escaso rendimiento. Las fuentes de financiación local se deberían apoyar sobre una fiscalidad dinámica y diversificada (impuestos, tasas, tarifas, transferencias, etc.), con el objetivo de garantizar un mejor reparto de los beneficios derivados del crecimiento entre los diferentes niveles de gobierno.

Del mismo modo, las autoridades locales deben explorar cómo ampliar las fuentes de recursos como pueden ser las plusvalías derivadas del aumento del valor del suelo y de la propiedad urbana gracias a las inversiones en infraestructuras públicas. Allí donde las autoridades locales disponen de competencias en materia de gestión territorial, así como de las herramientas que les permite administrarlas en beneficio del interés general, deberían recuperar una parte de esa plusvalía para financiar parte de las infraestructuras, utilizándolas además como apalancamiento para la movilización de inversiones suplementarias. En Rosario (Argentina), por ejemplo, la reglamentación urbana municipal permite a la municipalidad retener el incremento del valor en el precio de la vivienda que se deriva de las inversiones previas[68].

Las técnicas de captura de la plusvalía del uso del suelo y de la propiedad urbana suelen ser particularmente apropiadas para aquellas ciudades que experimentan un crecimiento demográfico significativo, a condición de acompañarlos de regulaciones estrictas en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción. Pero en los países en vías de desarrollo, estas herramientas financieras todavía son poco utilizadas, a pesar de disponer de un gran potencial para cubrir parte de la brecha existente entre las necesidades y la disponibilidad de fondos para inversión.

La movilización de los recursos endógenos de los territorios puede contribuir a mejorar significativamente la capacidad financiera y la solvencia de los gobiernos locales. Estos recursos permiten mejorar la solvencia y tranquilizar a los inversores sobre su capacidad de reembolso en el caso de crisis externas. Dada la urgencia y la magnitud de las inversiones a realizar, el acceso a recursos financieros externos a largo plazo también es fundamental para el desarrollo de las ciudades. Sin embargo, existe, por lo general, un acceso muy limitado a los préstamos y a las alianzas público-privadas (PPP), a menudo mal conocidas y consideradas de riesgo[69].

Por ello se hace necesario reducir la percepción de riesgo mejorando la calidad de la gestión pública local, garantizando especialmente la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público. La calidad de los proyectos desarrollados, su coherencia (por ejemplo, una planificación integrada y a largo plazo)[70], su impacto potencial sobre el desarrollo económico y sobre la convivencia social son también factores que contribuyen a mejorar la confianza de los inversores en el futuro. El marco legal relativo a las PPP, junto a las normas cautelares que pudieran ser aplicables juegan un papel clave para incentivar la inversión privada en asociación con los gobiernos locales. De la misma manera, se requiere fortalecer las capacidades de las administraciones locales para negociar con el sector privado y de esta manera garantizar la defensa de los bienes públicos urbanos.

Pero también se trata de que las reglas que fundamentan las finanzas modernas puedan tomar en consideración otros criterios que vayan más allá de la rentabilidad financiera a corto plazo de los proyectos, ampliando su modelo de análisis para incluir externalidades positivas a largo plazo que combinen prosperidad económica, protección medioambiental e inclusión social. Los bancos del sector privado también deben buscar nuevas modalidades que les permitan cofinanciar bienes públicos que respeten los principios de sostenibilidad[71].

Es muy probable, finalmente, que las ciudades de los países emergentes no seguirán los mismos patrones de desarrollo urbano que las

Aquellas estrategias de desarrollo más inclusivas, orientadas hacia la inversión pública local, tienen el potencial de crear círculos virtuosos de creación de empleo, de mejora de los ingresos de los hogares y de satisfacer mejor las necesidades de las personas

ciudades de los países de la OCDE. Los modelos existentes no son necesariamente adaptables a las realidades de estas ciudades, por lo que será imprescindible explorar nuevas vías que permitan movilizar los fondos necesarios sobre la base de una colaboración más estrecha con sus respectivas comunidades.

Sistemas financieros locales robustos y equilibrados pueden contribuir a ampliar el acceso a fuentes de financiación privada y promover una mayor colaboración con las organizaciones locales

Ciudades con infraestructuras y gobernanza financiera maduras

En los países desarrollados, donde existe una mayor experiencia de colaboración entre la ciudadanía, los gobiernos locales y el sector financiero privado, las políticas suelen buscar responder a los cambios estructurales para mantener la calidad de vida existente, favorecer la renovación de las infraestructuras obsoletas y promover la transición hacia un desarrollo más eficiente que limite el consumo de los recursos naturales. Promover una mejor asignación de las amplias reservas de capital en poder de fondos públicos y privados —en función de una mejor gestión de la información sobre los riesgos y las oportunidades presentes y futuras— representa un primer paso significativo[72].

Las ciudades de los países desarrollados se enfrentan a mayores desafíos en términos medioambientales (por ejemplo, el cambio climático), para responder a la evolución de su demografía (por ejemplo, el envejecimiento) y a la obsolescencia de sus infraestructuras. Los gobiernos locales, en este sentido, tienen la responsabilidad de implementar políticas financieras que anticipen estas tendencias y miren hacia el futuro.

La financiación de territorios resilientes y que garanticen la integración social implica impulsar políticas activas, a menudo costosas, en un contexto en donde los presupuestos públicos, nacionales y locales suelen estar fuertemente limitados. Por el contrario, desde hace varias décadas la financiación privada expande su influencia en la construcción de las ciudades. Las relaciones entre la financiarización de la economía y la producción de la ciudad han sido objeto de un número significativo de estudios a nivel internacional que han mostrado el ascenso de determinados inversores financieros (institucionales y otros) que se comportan como una «industria» financiera relativamente integrada y especializada en el área urbana[73]. Ésta se caracteriza por capturar las plusvalías relacionadas con la promoción inmobiliaria, proveyendo créditos, seguros y diferentes modalidades de intermediación financiera.

Este movimiento de financiarización contribuye a la concentración del capital en las ciudades o en las áreas de mayor rentabilidad y, como se evidenció en el capítulo sobre áreas metropolitanas, contribuyen a incrementar la desigualdad socio-espacial entre ciudades «globales» y el resto del territorio, como también dentro de estas mismas ciudades entre diferentes áreas.

Para promover un desarrollo de ciudades más sostenible e inclusivo es esencial que el sector público se dote de mecanismos de regulación de las inversiones suficientemente robustos. En varios países de Europa, la posición predominante de los operadores públicos (organismos de gestión de vivienda social y de empresas públicas locales), y el control que ejercen las autoridades locales a través de grandes operaciones de desarrollo ayudó a contener, al menos en parte, los fenómenos de segregación espacial, aunque sin llegar a frenarlos totalmente. En este sentido, se hace necesario reforzar la acción pública local con el objetivo de que disponga de medios



Foto: Kate - Quito (Ecuador).

para resistir a la presión de los fenómenos de financiarización, y lograr un mayor margen de negociación con los inversores privados para preservar el interés común.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, urge innovar para poder integrar los principios de sostenibilidad en los criterios de inversión, crear nuevas modalidades de asociación entre las autoridades locales y la ciudadanía, por ejemplo, para acompañar la innovación tecnológica y dinamizar el desarrollo local. La emergencia de fondos de inversión y de bonos de impacto social –como muestra la Iniciativa Suiza para el Financiamiento Sostenible que incorporó el concepto de «exclusión» para descalificar proyectos que no cumplen con principios de buena gobernanza, de protección medioambiental y de inclusión social (ESG)– muestra nuevas alternativas para construir ciudades sostenibles que no dependan únicamente de empresas y de inversores que sólo buscan alta rentabilidad a corto plazo.

En determinados contextos, la transición hacia nuevos modelos de inversión también puede apoyarse sobre formas alternativas de financiación vinculadas a la economía colaborativa y solidaria, tales como las cooperativas financieras o el micro-mecenazgo (en inglés *crowdfunding*) entre otras. Por ejemplo, las cooperativas de energía denominadas «prosumo» —impulsadas en las ciudades alemanas donde sus residentes son a la vez productores y consumidores de energía renovable— o el programa «derecho a invertir» en Dinamarca —en el cual las compañías de energía deben integrar en sus operaciones las inversiones realizadas por parte de la ciudadanía— muestran algunas pistas para implantar nuevos modelos. Las nuevas alianzas de inversión público-privadas han de desempeñar un papel importante en la transición hacia nuevas formas de prestación de servicios[74]. En este sentido, la regulación financiera juega un papel destacado para incentivar, garantizar y hacer viable la inversión privada, velando por preservar, además, que las ciudades no sucumban ante inversiones irresponsables, como también ante activos ineficientes o «tóxicos»[75].

Argumentos en favor de una reforma del sector financiero

En el contexto de la fase actual de urbanización, los beneficios económicos que resultan de ciudades más compactas, socialmente integradas y con políticas públicas coordinadas constituyen un argumento convincente para promover cambios radicales en la financiación de las ciudades[76]. Sin embargo, la movilización de entre 5.000 y 7.000 millones de dólares anuales durante los próximos quince años y su atribución eficaz a las ciudades, está supeditada a reformas que permitan superar las barreras financieras que obstaculizan la financiación de los bienes de interés general.

Existen suficientes recursos disponibles, pero el interés por movilizar el capital para invertir en las ciudades es «esencialmente una cuestión de políticas públicas [...]. Está en juego la posibilidad de dar forma a un sistema financiero adaptado al siglo XXI que responda a las necesidades del desarrollo sostenible»[77]. El compromiso de transferir una parte mayor de los recursos nacionales a niveles sub-nacionales debe ir acompañado de la creación de sistemas financieros locales, que estén motivados por el convencimiento de que tales asignaciones tienden a reforzar el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo[78].

No se podrán alcanzar las metas establecidas por la Nueva Agenda Urbana mediante una simple liberalización financiera o la reproducción de un modelo de financiación que, precisamente, ha tenido un impacto negativo sobre el medio ambiente, la dispersión urbana y la exclusión social. La oferta de financiación debe ser adaptada al contexto local, y su éxito dependerá de una visión clara sobre los resultados que deben ser logrados.

Esta ambición va, incluso, más allá de la ampliación de la financiación disponible para proyectos tradicionales y exige una nueva visión de los componentes sociales, institucionales, espaciales y de infraestructura de las ciudades que deberán ser construidas. También requiere la creación de nuevas alianzas entre instituciones financieras mundiales y actores locales que suelen estar más familiarizados con las oportunidades y los riesgos existentes en sus ciudades, y que también necesitan estar mejor capacitados y preparados para gestionar sistemas de contratación cada vez más complejos y con un mayor número de actores.

La limitada capacidad del sector financiero tradicional para invertir en infraestructura urbana, en tecnologías de baja emisión de carbono y en bienes públicos básicos, ha conducido a una mala asignación de capital que, históricamente, ha precipitado numerosas crisis. En el centro de esta cuestión se evidencia un problema de información, que se manifiesta en inseguridad y en el desconocimiento de los territorios, de los sistemas de gobernanza, de las tecnologías y de las economías que requieren desesperadamente de financiación. También hay que tomar en consideración la diferencia entre el modo en cómo las ciudades presentan sus demandas y los criterios exigidos por las instituciones financieras. En este contexto de creciente financiarización, el éxito a largo plazo del sector financiero dependerá de su capacidad para invertir en economías inclusivas, sanas y sostenibles en el seno de las ciudades y territorios. De acuerdo con ello, las instituciones internacionales, incluyendo las «instituciones de Bretton Woods», tienen un importante papel que desempeñar en la reforma de la financiación de las ciudades sostenibles, garantizando su eficacia en términos cuantitativos y cualitativos.

NOTAS

1 Perez, «Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse»; Swilling, «Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition».

2 Rockstrom, «A Safe Operating Space for Humanity»; Scoones, Leach, y Newell, *The Politics of Green Transformations.*

3 Consejo Asesor Científico sobre Cambio Climático de Alemania (WBGU): *Humanity on the move.*

4 Para ampliar información sobre las tendencias urbanas en todo el mundo, consúltese la introducción del informe.

5 Consejo Asesor Científico sobre Cambio Climático de Alemania (WBGU): *Humanity on the move.* También coincide en parte con los debates del Foro Económico Mundial de 2016 sobre la «cuarta revolución industrial».

6 Evans, Karvonen y Raven, *The Experimental City.*

7 CGLU, *La descentralziación y la democracia local en el mundo*; CGLU, *El financiamiento de los gobiernos locales*; Harvey, «From Managerialism to Entrepreneurialism».

8 Sengers, Berkhout, Wieczorek y Raven, «Experiments in the City».

9 Smoke, «Decentralisation in Africa»; Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, *Local and Regional Development*; CGLU, *La descentralización y la democracia local en el mundo*; CGLU, *El financiamiento de los gobiernos locales* ; Rodríguez-Pose, «Economists as Geographers and Geographers as Something Else»; Barca, McCann, y Rodríguez-Pose, «The Case for Regional Development Intervention».

10 Ascani, Crescenzi, y Lammarino, «Regional Economic Development»; Veáse también, Banco Mundial, Informe de *Desarrollo Mundial 2009: Una nueva Geografía Económica*; Yusuf, Wu y Evenett, *Local Dynamics in an era of Globalization*; OECD, *Territorial Reviews Series* y otras publicaciones sobre el desarrollo regional.

11 «La gobernanza, es distinta del gobierno. Se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre dirigentes y los que son dirigidos, el gobierno y los gobernados. En esta relación es central la idea de la credibilidad, tanto de los políticos como de las instituciones de gobierno. Las vías para mejorar la credibilidad y la legitimidad del gobierno dependen de la rendición de cuentas, la transparencia, la sensibilidad, la participación real, el empoderamiento de grupos de la sociedad civil y la consulta pública» (McCarney, Halfani y Rodriguez, «Towards an Understanding of Governance», p. 95-6.)

12 ONU-Hábitat, *Líneas directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales*, adoptadas en 2007 y complementadas en 2009 con las *Directrices sobre el acceso a servicios básicos para todos*. Estos dos documentos deberían ser leídos junto con el recién aprobado *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* (2015).

13 Graham y Marvin, *Splintering Urbanism.*

14 Angel, *Planet of Cities.*

15 Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO), *The changing nature of work.*

16 OECD, *Is Informal Normal?*

17 UNRISD, *Combating Poverty and Inequality.*

18 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (UNGA A/Res/21/2200), aprobado en 1966 y en vigor desde 1976. Para vivienda, véase también ONU-Hábitat, *Declaración de Estambul y Agenda Hábitat* (párrafo 61). Sobre el derecho al agua y al saneamiento, véase Resolución de Naciones Unidas A/Res/64/292, 28 de julio 2010.

19 CGLU, *La cultura cuarto pilar del desarrollo.*

20 Borja, y Castells. *Local and Global.*

21 La resolución de la Asamblea General por la cual se aprueba el documento está disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&referer=/english/&Lang=S.

22 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/Res/70/1, 21 de octubre de 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S

23 Naciones Unidas, *Policy Paper 3: National urban policy, 4.*

24 Naciones Unidas, *Policy Paper 3: National urban policy, 5.*

25 Sengers, Berkhout y Raven, *Experiments in the City.*

26 Véase también, Sassen, *Expulsions.*

27 Taylor y Peter, «Strengthening climate resilience in African cities».

28 ONU-Hábitat, *Urban Patterns for a Green Economy.*

29 Agenda de Hábitat 1996: par. 181, exige el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de participación.

30 Véase capítulo 2 sobre áreas metropolitanas; Mansuri y Rao, *Localizing development.*

31 Una aproximación a las dinámicas del «derecho a la ciudad» puede ser obtenida en http://www.righttothecityplatform.org.br/, https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/ y en ONU-Hábitat, *Habitat III Policy Paper 1 – The Right to the City.*

32 *Ibid.*

33 CGLU *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad* (https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial/articulo-1) y la *Carta Mundial por el «derecho a la ciudad»* http://www.righttothecityplatform.org.br/

34 Mitlin y Patel, «The urban poor and strategies for a pro-poor politics».

35 Véase el artículo de la edición 2008 de, *City Governance and Citizen Action of Environment & Urbanization.*

36 Estas cuestiones se analizan con más detalle en el capítulo 6 de ONU-Hábitat, *World Cities Report 2016.*

37 Comisión de Finanzas Locales de CGLU, «Contribuciones de CGLU a Hábitat III para el debate sobre las finanzas locales».

38 Krippner, *What is Financialization; Epstein, Financialization and the World Economy.*

39 Guironnet y Halbert, *The Financialization of Urban Development Projects.*

40 Mazzucat, «Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation».

41 Cities Climate Finance Leadership Alliance, *The State of City Climate Finance, 2015*, p.14.

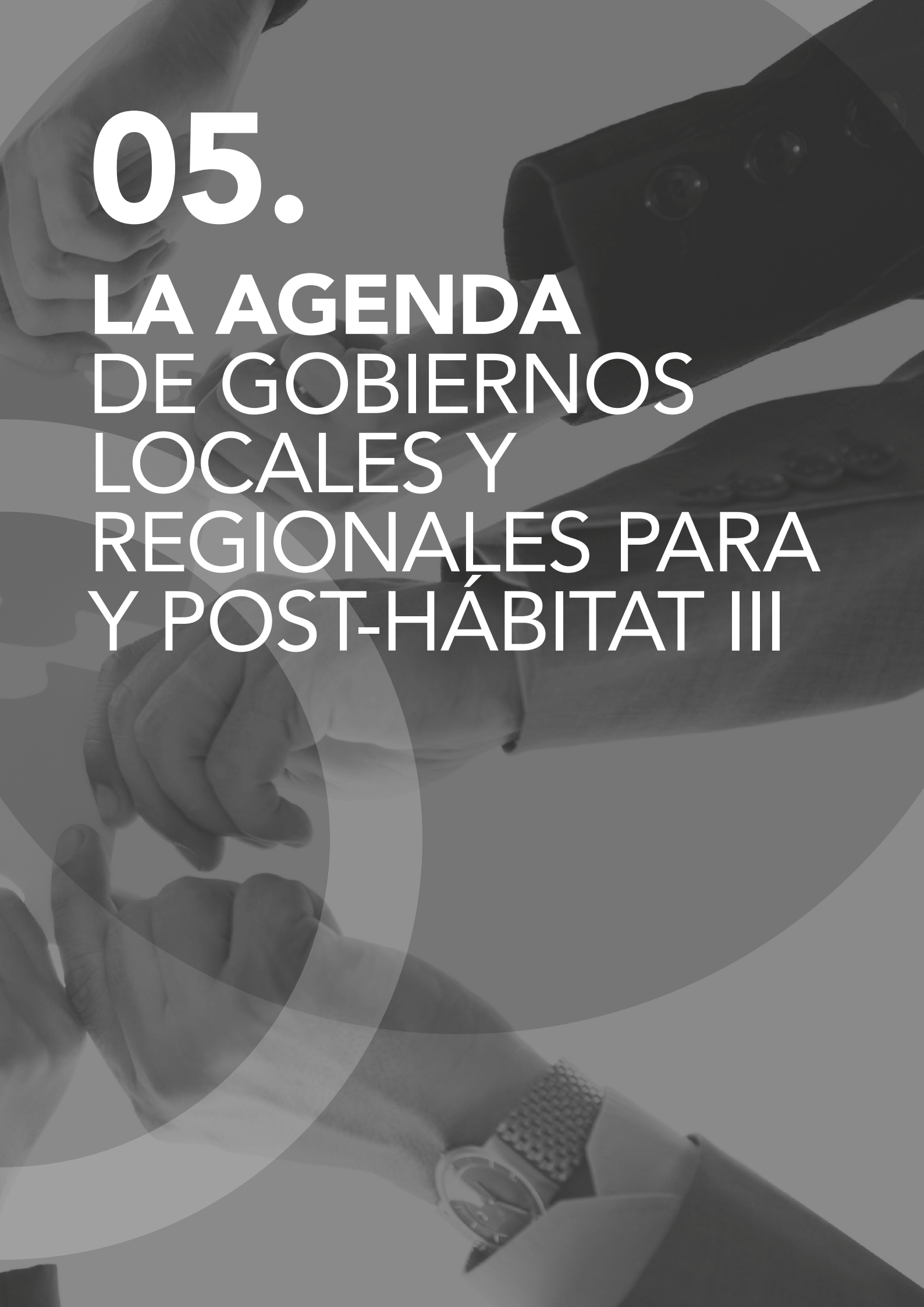
42 Según apuntan diferentes fuentes, entre 2013 y 2030 serán necesarios aproximadamente unos 57.000 mil millones de dólares para reducir el déficit global de financiación hacia infraestructuras (Dobbs *et al., Infrastructure Productivity : How to Save $1 Trillion a Year*)

43 UNCTAD, *Investing in the SDGs: an Action Plan.*

44 Esta cifra es controvertida. CNUCED (UNCTAD, *Investing in the SDGs..., op. cit.*) informaba que 20.000 millones de dólares estaban retenidos en fondos de pensiones domiciliados en países desarrollados.

[45] United Nations Environment Programme. (UNEP-PNUE), *The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development.*
[46] Cities Climate Finance Leadership Alliance, *The Bangkok-Johannesburg Blueprint*; Naciones Unidas, *Mexico City Declaration for Habitat III.*
[47] Mazzucato y Shipman, «Accounting for Productive Investment and Value Creation».
[48] Naciones Unidas, *Mexico City Declaration for Habitat III. op. cit.*
[49] *Ibid.*
[50] Comisión de Finanzas Locales de CGLU, «Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales».
[51] PNUE, *The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development.*
[52] Comisión de Finanzas Locales de CGLU, «Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales».
[53] Bahl, Linn y Wetzel, *Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World.*
[54] Téngase en consideración que esto es difícilmente aplicable en contextos de baja autonomía política y fiscal donde los mecanismos de compensación son generalmente implementados por el Estado a través de transferencias adicionales a los municipios con menos recursos.
[55] Para más información, véase: Hogg, *Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings.*
[56] UNCTAD, *Investing in the SDGs., op. cit.*
[57] OECD/AfDB/UNDP, *African Economic Outlook* 2016.
[58] *Ibid.*
[59] *Ibid.*
[60] Warren, *Spanning Africa's Infrastructure Gap.*
[61] Naciones Unidas, *Mexico City Declaration for Habitat 3. Financing for Urban Development: the millennium challenge.* p.4
[62] Comisión de Finanzas Locales de CGLU, «Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales».
[63] Warren, *Spanning Africa's Infrastructure Gap.*
[64] Clark and Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century.*
[65] Comisión de Finanzas Locales de CGLU, «Contribuciones de CGLU a Hábitat III para la Discusión sobre Finanzas Locales».
[66] OCDE/CGLU, *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance,* 2016.
[67] *Ibid.*
[68] Véase capítulo 2 sobre áreas metropolitanas.
[69] Mazzucato, «Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation».
[70] OECD/AfDB/UNDP, *African Economic Outlook* 2016.
[71] Natural Capital Declaration, *Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk*, 2016.
[72] Mazzucato, «From Market Fixing to Market-Creating: a New Framework for Innovation Policy».
[73] Halbert, «Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville? Vers un agenda de recherche».
[74] Mazzucato, «From Market Fixing to Market Creating», *art. cit.*
[75] Clark y Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda..., op. cit.*
[76] Gouldson *et al., Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities; New Climate Economy (NCE) Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities.*





05.

LA AGENDA DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES PARA Y POST-HÁBITAT III

LA AGENDA

El mensaje central de GOLD IV es que gobiernos locales y regionales, con competencias y recursos adecuados, pueden asumir un papel de liderazgo en la implementación de las agendas mundiales de desarrollo y especialmente para la Nueva Agenda Urbana.

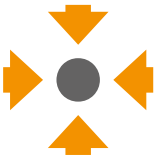
La proximidad permite a los gobiernos locales y regionales apoyar a su ciudadanía en cada ciudad y territorio para «co-producir» una respuesta apropiada que permita lograr los objetivos marcados por la agenda de desarrollo de reducir la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.

Además, las recomendaciones de la Nueva Agenda Urbana deben ser aplicadas a todo tipo de asentamientos, espacios y territorios habitados por las personas, con el fin de no dejar a nadie en el camino y promover una ciudadanía comprometida. La Nueva Agenda Urbana debería fortalecer las metas de los ODS, los compromisos de la COP21 sobre el cambio climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA, según sus siglas en inglés) sobre la financiación del desarrollo. Es necesario, también, que estas recomendaciones se sustenten en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y del Pacto Internacional de la ONU para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966). Al mismo tiempo, debería apoyarse en las Directrices Internacionales de Naciones Unidas sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos y sobre Planificación Urbana y Regional.

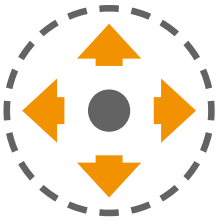
La descentralización efectiva, con una transferencia gradual de competencias, de recursos y de capacidades hacia los gobiernos locales y regionales es una condición previa para que las instituciones locales puedan asumir plenamente su papel. La consecución de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana dependerá de ello. No se puede «transformar el mundo» sin transformar previamente las ciudades y asentamientos en los que vivimos.

Las siguientes recomendaciones son el resultado de los análisis y contribuciones de los gobiernos locales y regionales que participaron en la preparación de este informe. También se basan en las recomendaciones de la *Global Taskforce* de Gobiernos Locales y Regionales (en inglés, *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, GTF) formuladas durante el proceso de Hábitat III. Abarcan las reformas que deben ser implementadas de inmediato para apoyar a países, gobiernos locales y regionales y a otros actores para impulsar la Nueva Agenda Urbana.

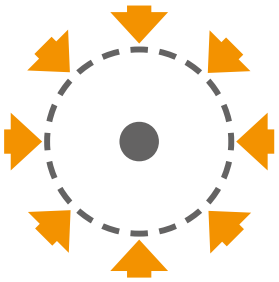
El primer grupo de recomendaciones sobre la **«acción local»**, se centran en cómo los gobiernos sub-nacionales pueden contribuir al éxito de los ODS, del Acuerdo de París, del Marco de Sendai y la Nueva Agenda Urbana. El segundo paquete de recomendaciones se refiere a la **«acción nacional»** y se centra en las reformas legales, institucionales y de políticas a nivel estatal. La última serie de recomendaciones sobre la **«acción internacional»** considera tres dimensiones clave para el desarrollo nacional y local: la gobernanza mundial, la financiación internacional y la cooperación descentralizada. Todas estas recomendaciones buscan fortalecer el papel de los gobiernos locales y regionales en la aplicación de una nueva agenda internacional para el desarrollo inclusivo y sostenible.



ACCIÓN LOCAL



ACCIÓN NACIONAL



ACCIÓN INTERNACIONAL

LA APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA SOBRE EL TERRENO

1. Mejorar las capacidades de gestión estratégica de los gobiernos locales y regionales.
2. Impulsar una participación dinámica y autónoma de la sociedad civil para co-crear las ciudades y territorios .
3. Aprovechar la planificación urbana y regional integrada para dar forma al futuro de las ciudades y territorios.
4. Garantizar el acceso a una infraestructura y servicios básicos de calidad y resilientes para todos.
5. Desarrollar oportunidades económicas locales para la creación de empleo decente y favorecer la cohesión social.
6. Situar el «derecho a la ciudad» en el centro de la gobernanza urbana y territorial.
7. Dirigir la transición hacia ciudades y regiones resilientes y con bajas emisiones de carbono.
8. Promover el patrimonio local, la creatividad y la diversidad a través de políticas culturales centradas en las personas.

UN NUEVO SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL

1. Renovar los marcos institucionales para promover una gobernanza compartida y una descentralización eficaz.
2. Construir políticas urbanas nacionales y regionales coherentes e integradas, alineadas con los gobiernos sub-nacionales .
3. Repensar los sistemas de financiación sub-nacional con el objetivo de que la financiación respete los principios de sostenibilidad.
4. Involucrar a los gobiernos locales y regionales en el seguimiento de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana, respaldado en el uso de datos territoriales.

EL LEGÍTIMO LUGAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA MESA GLOBAL

1. Incluir redes organizadas de gobiernos locales y regionales en las estructuras de gobernanza de las instituciones internacionales de desarrollo.
2. Crear nuevos instrumentos para la financiación de infraestructura y los servicios locales sostenibles.
3. Apoyar la cooperación descentralizada, ciudad a ciudad, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos para fomentar la innovación .

ACCIÓN LOCAL: LA APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA SOBRE EL TERRENO

Como consecuencia de los crecientes vínculos entre los desafíos internacionales y locales, **los gobiernos locales y regionales, juegan un papel crecientemente relevante en la regulación de la ciudad y de los territorios, así como en la protección del interés común.** Sin embargo, a menudo carecen de los recursos para responder a estos desafíos, lo que afecta su capacidad para desempeñar sus competencias. Para contribuir al llamado que realizan los ODS a «transformar el mundo», los gobiernos locales y regionales deben ser capaces de anticipar y de impulsar las siguientes acciones:

1.

MEJORAR SUS CAPACIDADES DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Los líderes locales y regionales deben desarrollar nuevas capacidades y formas de liderazgo para responder y aprovechar las oportunidades que les ofrece la consecución de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana como, por ejemplo:

- Impulsar una gobernanza compartida para renovar la democracia local; desarrollar nuevos modelos de gobernanza que fortalezcan la equidad, la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a los derechos humanos, para proteger la dignidad y el bienestar de las personas.
- Hacer de la innovación una forma de vida, crear alianzas para la innovación, generando espacios para la planificación y la experimentación (*city labs* o laboratorios de ciudades). Utilizar las nuevas TIC para promover el gobierno electrónico, la toma de decisiones colaborativa, la recopilación de datos locales de mejor calidad, reforzando con ello la transparencia y la rendición de cuentas.
- Desarrollar un enfoque de gestión estratégica para garantizar una administración eficaz de las finanzas y activos locales, y de esta manera utilizarlos como palanca para la movilización de recursos; fortalecer la capacidad de negociación con el sector privado para proteger los bienes públicos urbanos y definir un marco de actuación para favorecer el interés público; mejorar la gestión de riesgos y crisis.
- Contratar al personal mejor cualificado para proteger los bienes comunes: desarrollar una carrera profesional atractiva para el personal local; invertir en la capacitación de los funcionarios y favoreciendo su implicación en la formación y el intercambio de conocimientos entre pares (plataformas de aprendizaje, *peer-to-peer learning platforms*); respetar los derechos laborales de los funcionarios públicos y de los proveedores de servicios públicos.
- Trazar un código de conducta con mecanismos de control independientes para luchar contra la corrupción.
- Fortalecer la solidaridad entre ciudades y regiones, y fomentar la cooperación intermunicipal: promover alianzas entre ciudades con el objetivo de crear economías de escala para la prestación de servicios, reforzar la alianza urbano-rural para la seguridad alimentaria y la protección de los recursos naturales.

2.

IMPULSAR UNA PARTICIPACIÓN DINÁMICA Y AUTÓNOMA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CO-CREAR LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

La democracia participativa, la prestación compartida de servicios públicos, la co-producción de viviendas y las economías colaborativas contribuyen a un nuevo enfoque de la gobernanza. Los líderes locales y regionales deberían:

- Fortalecer el compromiso de la ciudadanía a participar de manera plena en la vida local política, social, económica y cultural, creando así las condiciones, mecanismos y medios (espacio, recursos, etc.) adecuados para la participación efectiva (por ejemplo, en planificación y en presupuestos participativos); promover el monitoreo de la ciudadanía sobre las políticas públicas y el acceso abierto a los datos locales; desarrollar espacios públicos y foros para fomentar la interacción y la innovación; apoyar la organización independiente de la sociedad civil y de sus organizaciones para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Co-crear asociaciones desde las ciudades y territorios, facilitar alianzas eficaces locales y regionales con la sociedad civil, pero también con el sector privado y universidades, para avanzar hacia la co-creación y co-gestión de las ciudades y territorios.
- Implicar a todos los actores en la prestación de servicios accesibles a todos, promover la coproducción: desarrollar el diálogo con los

actores clave (sociedad civil, gobierno central, operadoras de servicios, sindicatos). Redactar «cartas locales» sobre los servicios públicos para definir los niveles y estándares de calidad en la prestación de servicios, funciones y responsabilidades, normas de transparencia, pero también de modelos de gestión y financiación sostenibles a largo plazo.
- Promover programas de vivienda social y apoyar las iniciativas ciudadanas por una vivienda digna: las iniciativas de la sociedad civil pueden contribuir a la co-producción de vivienda asequible (fondos de solidaridad, producción social del hábitat, y cooperativas de vivienda).
- Reconocer a los asentamientos informales como medios legítimos y tradicionales de producción urbana de los países en desarrollo, y trabajar junto a los habitantes de los barrios precarios para la integración de las áreas informales a la trama urbana.
- Fomentar la «economía cívica»: invertir en economías colaborativas, sociales y familiares para mejorar el acceso a empleos decentes y a medios de subsistencia, implicar a la ciudadanía y comunidades locales en estos nuevos modelos de negocio con fines solidarios o innovadores (con o sin ánimo de lucro); crear nuevas oportunidades (economías colaborativas para la movilidad, la vivienda, la agricultura urbana, la financiación colaborativa, productos culturales, cooperativas).

3.

APROVECHAR LA PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL INTEGRADA PARA DAR FORMA AL FUTURO DE LAS CIUDADES Y TERRITORIOS

La planificación estratégica es un componente fundamental de la gestión. Incluye la ordenación del territorio, la gestión del suelo y de la infraestructura, la estabilidad económica y otras dimensiones que forman parte de las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales. Éstos deberían:

- Dar forma a las ciudades y territorios de acuerdo con las necesidades de sus habitantes; impulsar la **planificación estratégica participativa** a largo plazo, trabajando con los actores locales y los movimientos sociales para crear una visión compartida de las ciudades y territorios para los próximos diez o veinte años.
- Hacer uso de una planificación flexible y dinámica que promueva una mayor calidad de vida, densidad urbana, diversidad social y funcional en los barrios, conectividad y seguridad en los espacios públicos. En las ciudades de rápido crecimiento, invertir más en la planificación, mejorar la gestión del suelo para la transformación de áreas industriales abandonadas y en las nuevas extensiones urbanas; prevenir la expansión de los barrios precarios, especialmente sobre zonas de riesgo.
- Utilizar los planes y regulaciones sobre el uso del suelo (o planes urbanísticos municipales) como herramientas estratégicas para gestionar mejor la expansión urbana, reducir la urbanización en zonas de riesgo, promover la integración social, valorizar la cultura y el patrimonio, reducir la especulación inmobiliaria, y finalmente, garantizar la seguridad en la tenencia y la ocupación.
- Garantizar la actualización de catastros (registros sobre la propiedad del suelo) para mejorar la tributación regional y favorecer la recuperación, por parte de las autoridades locales, de un porcentaje de las plusvalías del suelo e inmobiliarias generadas.
- Desarrollar una planificación sobre la totalidad del área funcional metropolitana con el objetivo de articular áreas metropolitanas más integradas, policéntricas, y garantizar, para todos, un acceso equitativo a las infraestructuras, a los servicios, al empleo y a los servicios básicos.
- Fortalecer la planificación conjunta entre regiones, ciudades y municipios rurales, a fin de generar sinergias y economías de aglomeración.
- Reforzar el papel de las ciudades intermedias y pequeñas ciudades, y por último promover la interconectividad, aliviando las presiones de la urbanización sobre los recursos naturales.

4.

GARANTIZAR EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS DE CALIDAD Y RESILIENTES PARA TODOS

El acceso a los servicios básicos es un derecho humano que debe ser garantizado a todos. Los gobiernos locales y regionales deberían ampliar los servicios y, al mismo tiempo, reducir el impacto de la infraestructura urbana sobre el medio ambiente. Para «resolver la cuadratura del círculo», éstos deben tener competencias que les permitan innovar:

- Diseñar proyectos de infraestructura (transporte, servicios, etc.) en el contexto de los planes de desarrollo y urbanísticos, incluyendo las estrategias de inversión a largo plazo; fortalecer la coordinación entre los gobiernos metropolitanos y municipios para garantizar que la infraestructura de servicios básicos acompañe y oriente al crecimiento urbano.

- Mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos; desarrollar modelos de gestión transparentes adaptados a los contextos locales; facilitar las alianzas innovadoras para la coproducción y co-gestión de los servicios con empresas socialmente responsables y las comunidades locales (a través de alianzas público-privadas, las PPP, y las asociaciones público-privadas-ciudadanas, PPPC). Evitar que las áreas rurales queden sin acceso a los servicios públicos.
- Promover servicios públicos asequibles y financieramente sostenibles; desarrollar mecanismos que garanticen los servicios mínimos a los más vulnerables y asegurar servicios básicos asequibles para los todos (a través de subsidios, tarifas progresivas y un consumo mínimo de seguridad). Garantizar a través de subsidios cruzados entre servicios el equilibrio financiero entre los servicios estructuralmente rentables y deficitarios (ej. gestión de la electricidad frente a la gestión de residuos).
- Explorar nuevos modelos de coproducción de servicios, apoyar a los pequeños operadores formales e informales en la prestación de servicios a los que carecen de acceso: buscar opciones tecnológicas (por ejemplo, pequeños sistemas autónomos o sin conexión a la red para la provisión de energía renovable y alumbrado público, adaptados al contexto local). La prestación de servicios básicos informales y a pequeña escala, en particular en los asentamientos informales, es también una opción si los gobiernos locales contribuyen a garantizar la calidad y respaldar la coordinación con los operadores oficiales para asegurar su accesibilidad y proteger la salud pública.

5.

DESARROLLAR OPORTUNIDADES ECONÓMICAS LOCALES PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO DECENTE Y FAVORECER LA COHESIÓN SOCIAL

Los gobiernos locales y regionales deberían tener los poderes y recursos necesarios para ejercer un mejor control de las palancas del desarrollo económico, y aprovechar los cambios en la economía mundial para estimular el desarrollo económico endógeno:

- Potenciar las capacidades humanas y recursos locales fomentando la inversión y el emprendimiento local.
- Apoyar a una amplia gama de iniciativas económicas locales para que éstas se puedan adaptar a los desafíos globales, mejorar su resiliencia y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías (*clusters* para pequeñas y medianas empresas, innovación y economía del conocimiento, actividades económicas culturales, etc.).
- Aplicar criterios de responsabilidad ambiental y social en los sistemas de contratación pública local, crear oportunidades para las empresas locales, en particular las pequeñas y medianas empresas, para contribuir al desarrollo económico local y la creación de empleo.
- Promover estrategias de crecimiento que necesiten una elevada densidad de mano de obra, con la participación del sector privado local y de las comunidades con el objetivo de crear mayores oportunidades de empleo; contribuir a la capacitación de los recursos humanos locales a fin de incrementar su productividad.
- Promover la economía circular para alentar la reutilización y el reciclaje, así como los circuitos económicos cortos para promover el desarrollo económico en áreas circundantes.
- Promover la «economía cívica», reconocer e integrar la economía informal (ayudar a los trabajadores informales, simplificar los procedimientos administrativos y el pago de impuestos, facilitar el acceso al espacio público, a los servicios y a la infraestructura, crear espacios para el diálogo social, mejorar los derechos de los trabajadores informales).

6.

SITUAR EL «DERECHO A LA CIUDAD» EN EL CENTRO DE LA GOBERNANZA URBANA Y TERRITORIAL

La creciente desigualdad genera nuevas formas de pobreza y exclusión. Los gobiernos locales y regionales asumen cotidianamente la responsabilidad de luchar contra la exclusión socio-espacial y promover la justicia social con la integración de los migrantes, la prevención de la discriminación y la violencia urbana, y la protección de los derechos sociales para garantizar prosperidad y bienestar:

- Reducir la pobreza y la desigualdad a nivel local identificando las carencias y reorientando las políticas sociales de manera más eficaz (asistencia social, programas para jóvenes, para el cuidado de la tercera edad, programas para personas con discapacidad, seguridad alimentaria), teniendo en cuenta las especificidades de cada grupo y mejorando el impacto de las políticas.
- Dar apoyo a las políticas de vivienda social y garantizar la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda digna para todos mediante el desarrollo de políticas de vivienda solidaria destinada a población de bajos ingresos (a través de la reserva de suelo

público asequible y de la financiación pública para vivienda social).
- Trabajar con las comunidades para renovar los barrios informales; rehabilitar los barrios pobres degradados; reconocer y apoyar la producción social de la vivienda; garantizar la seguridad de la tenencia para los más vulnerables; y evitar los desalojos forzosos.
- Complementar las políticas sociales sectoriales con el reconocimiento de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos tal y como se expresa en la **Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad**.
- Facilitar el acceso a derechos y servicios a los recién llegados (inmigrantes y refugiados), fortalecer las políticas y estrategias de integración e inclusión (empleo, educación, salud, vivienda, cultura).

7.

DIRIGIR LA TRANSICIÓN HACIA CIUDADES Y REGIONES RESILIENTES Y CON BAJAS EMISIONES DE CARBONO

Las ciudades y territorios más respetuosos con el medio ambiente son la clave de un futuro sostenible. Los gobiernos locales y regionales deben orientarse hacia modelos de producción y consumo sostenibles, actuando para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático:

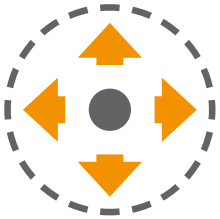
- Ser vectores de sensibilización, de cambio y de difusión del conocimiento entre la ciudadanía, contribuyendo a formar ciudadanos responsables, respetuosos con su entorno, que trabajen para lograr ciudades y territorios más saludables, duraderos, resilientes y limpios.
- Reducir la huella ecológica de las ciudades, en particular de sus infraestructuras y servicios públicos (transporte, alumbrado público, edificios, agua, saneamiento, residuos, calefacción y espacios verdes).
- Incrementar el uso de energías renovables, de iniciativas para la mitigación y adaptación al cambio climático; garantizar una gestión responsable de los recursos naturales, teniendo en cuenta los efectos sobre la ecología urbana y rural.
- Integrar la protección medioambiental y la prevención de los desastres naturales en los procesos de planificación, mediante la aplicación de los principios contenidos en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- Invertir en la renovación de las infraestructuras obsoletas y en la expansión de los servicios públicos de acuerdo con los principios del Acuerdo de París, ODS y el Marco de Sendai, impulsando la cooperación territorial, la integración de tecnologías inteligentes y la gestión eficaz en el uso de los recursos.
- Estimular la agricultura urbana y soluciones ecológicas a través de subvenciones y la creación de condiciones favorables para las iniciativas de la sociedad civil.
- Adaptar los sistemas de transporte y fomentar el transporte público y una movilidad multimodal con bajas emisiones de carbono.

8.

PROMOVER EL PATRIMONIO LOCAL, LA CREATIVIDAD Y LA DIVERSIDAD A TRAVÉS DE POLÍTICAS CULTURALES CENTRADAS EN LAS PERSONAS

La cultura es un elemento vital de la ciudadanía, de la integración y de la convivencia. Debería ser considerada como el cuarto pilar del desarrollo sostenible. Toda la ciudadanía tiene de derecho a la cultura. Las ciudades y los territorios deben promover políticas culturales dinámicas, en particular:

- Desarrollar e implementar políticas y actividades culturales que garanticen el derecho a la ciudadanía de acceder y tomar parte en la vida cultural, y garantizar la buena gobernanza de las políticas culturales.
- Aprovechar el potencial y el patrimonio cultural de las ciudades y territorios para promover el sentido de pertenencia e identificación de la ciudadanía con su localidad; integrar la cultura y el patrimonio en la planificación urbana.
- Reconocer la diversidad cultural como condición fundamental para la innovación, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de los conflictos.
- Reconocer y promover la creatividad como un aspecto central de la experiencia humana y una fuente de progreso.
- Integrar la economía cultural en las estrategias de desarrollo económico local.
- Integrar la gestión del patrimonio y de la cultura en la planificación urbana, incluso a través de métodos de evaluación de impacto cultural.
- Promover el intercambio y el aprendizaje a través de actividades y espacios culturales para impulsar nuevas actividades urbanas, en consonancia con la producción y el consumo sostenibles.
- Reforzar los lazos entre la cultura y la educación para favorecer la adquisición de competencias y conocimientos culturales; desarrollar herramientas digitales para la difusión de la cultura, la innovación y el acercamiento de las culturas.
- Adaptar y promover la **Agenda 21 de la Cultura**.



ACCIÓN NACIONAL: UN NUEVO SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Para cumplir con sus responsabilidades, los gobiernos locales y regionales necesitan un entorno nacional favorable, con marcos jurídicos y recursos suficientes, así como un cambio de enfoque en las relaciones jerárquicas (*top-down*) con el Estado. Es necesario que los problemas o debilidades de los procesos de descentralización que sufren muchos países sean abordados. Los gobiernos nacionales deberían:

1.

RENOVAR LOS MARCOS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER UNA GOBERNANZA COMPARTIDA Y UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ

- Crear un sistema de gobernanza multinivel eficaz, respetando el principio de subsidiariedad; reconocer la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno y fomentar la solidaridad para compartir mejor las responsabilidades. La subsidiariedad debe estar apoyada en una definición clara de las competencias y responsabilidades locales.
- Garantizar un entorno favorable a los gobiernos locales y regionales (con una descentralización política, administrativa y fiscal) para que puedan desarrollar sus propias iniciativas, innovar, capitalizar sus recursos y obtener ventajas de su situación geográfica y de su población.
- Reafirmar y aplicar las *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos* adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007 y 2009, como pilares de un marco de gobernanza multinivel.

2.

CONSTRUIR POLÍTICAS URBANAS NACIONALES Y REGIONALES COHERENTES E INTEGRADAS, ALINEADAS CON LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES

- Dar prioridad a las políticas urbanas y territoriales en las agendas de los Estados con el objetivo de armonizar mejor las dinámicas de urbanización con el proceso general de desarrollo nacional.
- Facilitar una coordinación regular entre los ministerios y agencias estatales, representantes de los gobiernos locales y regionales, la sociedad civil y el sector privado en un marco respetuoso de la gobernanza multinivel, para armonizar las políticas de desarrollo nacional, urbana y territorial. Incluir a los gobiernos locales y regionales en la definición de las políticas públicas.
- Desarrollar el liderazgo de los gobiernos locales y regionales en la definición de políticas de desarrollo regional, con un apoyo adecuado a aquellas regiones y ciudades con capacidades limitadas.
- Garantizar la coordinación entre los proyectos de grandes infraestructuras estratégicas y los planes de desarrollo regional; mejorar el diseño y la cofinanciación de la infraestructura estratégica para hacer más coherentes las estrategias de desarrollo nacionales y regionales y apoyar a las iniciativas locales.

3.

REPENSAR LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN SUB-NACIONAL CON EL OBJETIVO DE QUE LA FINANCIACIÓN RESPETE LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD

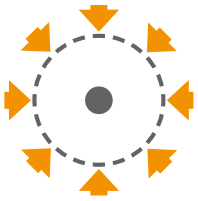
- Garantizar un marco de descentralización fiscal adecuado y la distribución equitativa de los recursos nacionales para lograr, en los próximos diez años, un porcentaje mínimo de recursos nacionales destinados a los gobiernos locales (20% del presupuesto público total) para que puedan asumir plenamente las responsabilidades que les han sido asignadas.
- Dar a los gobiernos locales y regionales las competencias y poderes fiscales adecuados para movilizar parte de la riqueza creada en sus territorios, y diversificar y fortalecer sus fuentes de ingresos (impuestos directos, indirectos, tasas, incluidas plusvalías del suelo, cánones).
- Proporcionar a los gobiernos locales las herramientas adecuadas de manera que sean capaces de transferir una parte de las plusvalías del suelo para financiar la infraestructura en las zonas urbanas en crecimiento; controlar los efectos de «expulsión» causados por el incremento del valor del suelo y los impuestos sobre las comunidades con menos recursos, a fin de evitar la gentrificación.
- Garantizar que las transferencias sean adecua-

das, regulares y predecibles para complementar los presupuestos locales, incluso mediante mecanismos de compensación en apoyo a regiones marginadas y para asegurar una redistribución adecuada de los recursos a todo el territorio del país.
- Colaborar con los gobiernos locales y regionales para redefinir estrategias de financiación respetuosas con los principios de desarrollo sostenible, y para impulsar inversiones a largo plazo en infraestructura y servicios públicos mediante subvenciones, incentivos y fondos para el desarrollo regional/urbano.
- Mejorar el acceso a los gobiernos locales y regionales al endeudamiento responsable en bancos y fondos de desarrollo municipal; y también facilitar el acceso a la financiación privada a través de mecanismos apropiados, tales como bonos y las PPP.
- Adoptar políticas públicas y establecer marcos legales para atraer la inversión nacional e internacional hacia el desarrollo de infraestructura local sostenible e inclusiva. En los países menos desarrollados, los donantes deberían centrar su ayuda en las ciudades y regiones con mayores dificultades, mediante subvenciones que permitan incrementar sus capacidades y reducir al mínimo los riesgos para que puedan acceder progresivamente al financiamiento.
- Facilitar el acceso de los gobiernos locales y regionales a financiación para luchar contra el cambio climático y a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para reforzar la capacidad de inversión a través de una diversidad de mecanismos financieros tales como los préstamos directos o de mecanismos de garantía apropiados, combinados con el desarrollo de capacidades a nivel local.
- Establecer mecanismos nacionales paritarios para supervisar la descentralización financiera. Recopilar datos financieros sub-nacionales.

4.

INVOLUCRAR A LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS Y DE LA NUEVA AGENDA URBANA, RESPALDADO EN EL USO DE DATOS TERRITORIALES

- Establecer mecanismos nacionales para el monitoreo participativo de los ODS, del Acuerdo de París sobre el clima, de la Nueva Agenda Urbana, del Marco de Sendai y la AAAA, con la participación de todos los niveles de gobierno, la sociedad civil, sector privado y el mundo académico.
- Reforzar el papel de los gobiernos sub-nacionales y de los actores locales en la producción de datos sobre la gestión urbana y territorial; los gobiernos nacionales deberían apoyar la generación de datos localizados, desarrollar indicadores que faciliten de manera conjunta la planificación, ejecución y evaluación en todos los niveles de gobierno y territorios.
- Reforzar el papel de las asociaciones de gobiernos locales y regionales para promover, apoyar y supervisar el seguimiento de ODS a través de sus miembros.
- Evaluar y compartir experiencias y promover herramientas prácticas para la implementación.



ACCIÓN INTERNACIONAL: EL LEGÍTIMO LUGAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA MESA GLOBAL

Para que las políticas y acuerdos internacionales puedan apoyarse en la experiencia y el compromiso a nivel sub-nacional, es necesario que se reconozca un lugar para los gobiernos locales y regionales en la gobernanza mundial. Ellos deben participar en el proceso de consulta como socios institucionales, reconocidos, y organizados internacionalmente, en lugar de a través de consultas *ad hoc*. Los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales para organizar y contribuir a este proceso deben ser reconocidos e integrados en el proceso de toma de decisiones, incluyendo:

1.

INCLUIR REDES ORGANIZADAS DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE DESARROLLO

Durante décadas, el movimiento internacional de los gobiernos locales y regionales ha contribuido a dar forma a las agendas internacionales de desarrollo, participando en debates, presentando sus prácticas y políticas para realizar los objetivos acordados a nivel internacional. La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos, en donde lo internacional y local están intrínsecamente vinculados, requiere un paso más en la integración de los gobiernos locales y

regionales en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional, incluyendo:

- Un estatus particular que reconozca a gobiernos locales y regionales dentro de las Naciones Unidas.
- La **Asamblea Mundial de los gobiernos locales y regionales** (facilitado por la *Global Taskforce* de gobiernos locales y regionales) debe ser el enlace con las Naciones Unidas. Por ello es necesario que se desarrolle una red de organizaciones más interconectadas que hablen con una sola voz con el fin de contribuir al proceso político de manera más coherente.
- El diálogo político debe fortalecerse a través de un **mecanismo de consulta periódica de los gobiernos locales y regionales**, junto con las agencias de desarrollo, y en particular con las Naciones Unidas.
- Los gobiernos locales y regionales deberían tener **un papel concreto en el seguimiento y evaluación de las políticas internacionales de desarrollo**, en particular, de la Nueva Agenda Urbana, el Foro político de alto nivel, el Acuerdo de París, la AAAA, el Marco Sendai y Alianza mundial para una cooperación eficaz al desarrollo.

2.

CREAR NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS LOCALES SOSTENIBLES

El modelo actual de financiación no responde a las necesidades de la mayoría de ciudades y territorios en desarrollo. Las limitaciones presupuestarias y las disfunciones de los mercados financieros obstaculizan la inversión en la renovación y/o ampliación de las infraestructuras y servicios básicos. Al mismo tiempo, hay exceso de fondos disponibles a nivel internacional. Los debates políticos actuales no permiten resolver estos problemas estructurales, aunque se están haciendo progresos en el acceso de los gobiernos locales a Fondos para el Medio Ambiente.
Para hacer frente a estos desafíos estructurales, una alianza mundial para financiar la infraestructura, los servicios públicos básicos y la vivienda, podría movilizar a los representantes de las instituciones financieras nacionales e internacionales, los bancos regionales de desarrollo, inversores institucionales, los donantes y los líderes sub-nacionales. Esto podría ampliar o generar nuevos mecanismos financieros tal y como se define en la AAAA para canalizar hacia el nivel sub-nacional recursos para la realización de los objetivos establecidos por los ODS, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y el marco de Sendai. Como parte de esta iniciativa, es posible explorar las siguientes acciones:

- Establecer un grupo de expertos internacionales de alto nivel con líderes electos locales para definir, junto a las instituciones financieras, cómo traducir los criterios definidos en los acuerdos internacionales en propuestas para movilizar la financiación, acercándolos a los objetivos de sostenibilidad para apoyar el desarrollo urbano y local (por ejemplo, préstamos directos a los gobiernos sub-nacionales; mecanismos de garantía para canalizar mejor los ahorros globales a nivel local en los países en desarrollo).
- Establecer un fondo mundial para infraestructuras, servicios básicos y vivienda que puede ser aprovechado para apalancar otros fondos (ej. minimizar el riesgo, producir garantías financieras, reforzar las PPP), facilitando el acceso a la financiación de bancos y mercados, especialmente en los países de bajos ingresos.
- Mejorar el acceso de las autoridades sub-nacionales a la financiación para luchar contra el cambio climático. La componente sub-nacional debería ser incluida en el Fondo mundial de lucha contra el cambio climático y otros mecanismos de financiación para el medioambiente -con criterios de acceso consensuados con las autoridades sub-nacionales para que las ciudades y regiones puedan recibir financiación para la adaptación y la mitigación, de forma directa o a través de instituciones financieras locales.
- Apoyar al Observatorio Mundial sobre finanzas locales para supervisar el proceso de descentralización fiscal; evaluar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para financiar y poner en práctica el desarrollo local; fomentar la producción de datos públicos fiables sobre las finanzas sub-nacionales.

3.

APOYAR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, CIUDAD A CIUDAD, EL APRENDIZAJE Y EL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS PARA FOMENTAR LA INNOVACIÓN

Los gobiernos locales y regionales deberían continuar promoviendo la cooperación descentralizada y la solidaridad internacional, donde han acumulado una larga experiencia, compartiendo conocimientos sobre los desafíos mundiales (cambio climático, la prevención del riesgo de desastres, la paz, la cooperación al desarrollo), y gestionar los impactos de los fenómenos mundiales a nivel local (por ejemplo, la integración de los migrantes, la respuesta a la economía globalizada y la promoción de la cooperación cultural). A este respecto:

- El papel de la **cooperación descentralizada**,

la cooperación internacional municipal y redes de solidaridad y aprendizaje debe fortalecerse dentro de los programas creados para poner en práctica los ODS y la Nueva Agenda Urbana. También deberá promover el trabajo de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las crisis humanitarias y promover la reconstrucción posterior a los desastres.

- **Movilizar la cooperación para el desarrollo y las instituciones académicas** para apoyar la cooperación descentralizada con el fin de mejorar el seguimiento y fortalecer el compromiso de las ciudades y los gobiernos locales en la cooperación.
- Desarrollar un sistema de programas de cooperación descentralizada para facilitar el **intercambio de experiencias para realizar los ODS, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai.**
- Desbloquear las finanzas mundiales, regionales y locales para mejorar las redes de aprendizaje de los gobiernos locales y regionales, y crear una plataforma internacional para la gestión del conocimiento para facilitar la recopilación de indicadores y la redacción de informes locales.

ANEXO METODOLÓGICO

En el marco del proceso de preparación del informe GOLD IV se buscó generar una base de datos geoespacial que permitiera cumplir con dos objetivos: afinar la clasificación propuesta por ONU-DAES (UN-DESA) sobre la población urbana que habita en áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeñas ciudades (2015), y complementar esta información estadística con una cartografía que permitiera reconocer los diferentes sistemas urbanos nacionales y regionales sobre el espacio físico.

El presente Anexo Metodológico explica en primer lugar el procedimiento de extracción, análisis y construcción de la base de datos geoespacial utilizada en GOLD IV, precisando a continuación las siete regiones de CGLU sobre las cuales se ha estructurado la base de datos geoespacial del presente informe.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA BASE DE DATOS. ANÁLISIS DE LAS FUENTES, EXTRACCIÓN Y GESTIÓN DE LOS DATOS

El objetivo de la base de datos geoespacial del GOLD IV fue cuantificar y cartografiar las ciudades de más de 50.000 habitantes, umbral establecido en este informe para diferenciar a las ciudades intermedias y ciudades pequeñas.

Con ese fin se consultaron cinco fuentes estadísticas principales: United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, (UN-DESA, ONU-DAES) *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*[1]; Lincoln Institute, *Atlas of Urban Expansion*, Section 5 «Google Earth Data for the Universe of 3,646 Cities»[2]; Cátedra UNESCO de Ciudades Intermedias (UNESCO-CIMES), *Base de datos sobre Ciudades Intermedias*; Portal web City Population (Brinkhoff, 2010) *Population Statistics for Countries*[3] y el portal Demographia, *World Urban Areas*[4]. A lo largo del proceso de construcción de la base de datos de GOLD IV se constató la falta de actualización de las bases de datos del Lincoln Institute (2000) y de UNESCO-CIMES (2010). La base de datos de ONU-DAES fue utilizada como fuente estadística principal para las ciudades con umbral de población de hasta 300.000 habitantes y el portal web City Population para la franja de ciudades con población comprendida entre 300.000 y 50.000 habitantes.

Ambas bases de datos –ONU-DAES y City Population– posteriormente fueron cotejadas con los censos nacionales disponibles para el año 2015. En muchos casos se aplicaron proyecciones individualizadas de población urbana para cada ciudad. Sin embargo, la calidad de los datos es muy heterogénea. Muchos países africanos únicamente disponen de censos entre los años 2005 y 2009 y algunos de ellos son controvertidos. En Nigeria, por ejemplo, el censo de 2006 es criticado por contener numerosos errores, según alerta el portal City Population que privilegia el censo del año 1991. En Somalia, el último censo oficial data del año 1975. Además, muchas de estas bases de datos no reflejan adecuadamente los efectos de las guerras y conflictos en países como Siria, Irak, Congo, entre otros. La ciudad de Alepo contaba, según el censo de 2004, con una población de 2 millones de habitantes, mientras que en 2016 fuentes no oficiales cifran la población «sitiada» en aproximadamente 300.000 habitantes, aunque esta información es difícilmente verificable.

Los datos obtenidos para 2015 fueron estructurados según el tamaño de ciudad. Para áreas metropolitanas (de más de 1 millón de habitantes) fueron definidos los siguiente sub-grupos: +20 millones, 10-20 millones, 5-10 millones y 1-5 millones de habitantes. Las ciudades intermedias fueron subdividas también en cuatro grupos: 500.000-1 millón, 300.000-500.000, 100.000-300.000 mil y 50.000-100.000 habitantes. El saldo entre el total de la población urbana señalada en el *World Urbanization Prospect* (ONU-DAES) y el total de la población de los grupos precedentes corresponde a la población que en 2015 residía en ciudades con población inferior a 50.000 habitantes. Aunque a lo largo del proceso de extracción de datos censales se logró alcanzar el umbral de 20.000 habitantes, en este informe no se abordan los resultados de las ciudades de población inferior a 50.000 habitantes.

La base de datos consolidada posteriormente fue utilizada para desarrollar la cartografía, que a su vez permitió una verificación visual individualizada de cada una de las 10.000 ciudades de la base de datos desde el geoportal de datos espaciales de City Population con consultas puntuales a imágenes satelitales recientes accesibles desde Google Earth Pro y ArcGIS Earth.

OBSERVACIONES

SOBRE ÁREAS METROPOLITANAS: en 2015, según *World Urbanization Prospect* (ONU-DAES) existían 29 megaciudades de más de 10 millones de habitantes. Pero las bases de datos de Demographia «World Urban Areas» y de City Population elevan la cifra de megaciudades hasta 34. Las diferencias entre ambas fuentes derivan de la definición del concepto de área metropolitana. Por ejemplo, Tokio (Japón) con 38 millones de habitantes continúa siendo la mayor aglomeración urbana del planeta para ONU-DAES y Demographia. Sin embargo, el portal City Population sitúa en primer lugar a Guangzhou con 47,7 millones, ya que incluye dentro de la conurbación también a las ciudades de Dongguan, Foshan, Jiangmen, Shenzhen y Zhongshan. De acuerdo con este criterio se podría también integrar a Hong Kong, con lo cual esta megarregión urbana superaría de largo los 50 millones de habitantes.

El área metropolitana de Seoul-Incheon (Corea del Sur) ocupa, según Demographia, el quinto lugar de las mayores megaciudades del planeta, con más de 23 millones de habitantes, aunque para el portal City Population ésta ocupa el sexto lugar con 24,4 millones integrando a las ciudades de Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam y Suweon. Sin embargo, ONU-DAES limita la población de Seúl a 9,7 millones de habitantes (2015) y la considera separada de las otras.

Manila (Filipinas), por ejemplo, ocupa el cuarto lugar en Demographia con 24 millones de habitantes, mientras que para City Population desciende hasta la octava posición con más de 23 millones de habitantes, incorporando a Kalookan y Quezon City. Por su

parte, ONU-DAES sitúa a Manila con una población de 12 millones de habitantes.

Jakarta (Indonesia) alcanza una población de 30 millones de habitantes si se integran las ciudades vecinas de Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang, Tangerang Selata, aunque según ONU-DAES apenas supera los 10 millones de habitantes.

Por razones de coherencia, en este informe se han seguido rigurosamente las cifras de Naciones Unidas (ONU-DAES).

SOBRE CIUDADES INTERMEDIAS: respetando el umbral definido por GOLD IV (ciudades de menos de 1 millón de habitantes) se ha contabilizado en este grupo un número significativo de ciudades africanas y asiáticas con población de 900.000 habitantes (2015) que con toda probabilidad superarán la cifra de un millón de habitantes muy rápidamente (en el momento de la publicación de este informe). Un fenómeno similar se observa en aquellos asentamientos con población cercana a 50.000 habitantes y que, aunque no han sido incluidos en la base de datos, superarán esta cifra rápidamente. Estos cambios serán integrados en la base de datos de GOLD en próximas revisiones.

SOBRE LAS PEQUEÑAS CIUDADES Y TERRITORIOS: respecto a la cuantificación de la población urbana que habita en ciudades pequeñas, la dificultad es mayor por la pobre calidad y falta de actualización de las fuentes censales para ciudades africanas, asiáticas y latinoamericanas de hasta 20.000 habitantes, tal y como destaca Satterthwaite[5].

La base de datos geoespacial utilizada para GOLD IV ha permitido generar una imagen de las aproximadamente 9.500 ciudades del planeta con población superior a 50.000 habitantes y pone en evidencia, por ejemplo, el peso de las ciudades intermedias frente a las áreas metropolitanas y megaciudades. Aunque no se descarta cierto margen de error en los cálculos, los datos reflejan fielmente los datos censales disponibles. La base de datos de GOLD seguirá siendo actualizada periódicamente, incorporando nuevos indicadores.

REGIONES DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS

La red de CGLU está compuesta por siete (7) secciones regionales, una (1) sección metropolitana y un (1) foro para los gobiernos regionales. En el presente anexo se detallan los países que integran cada región de CGLU.

REGIÓN ÁFRICA

África Oriental: Burundi, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Ruanda, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Uganda, Tanzania. Pequeños estados insulares (Comoras, Mauricio, Mayotte, Reunión, Seychelles). **África Central:** Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, RD de Congo, Santo Tomé y Príncipe. **África Septentrional:** Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos, Túnez. **África Meridional:** Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Zambia, Zimbabue. **África Occidental:** Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

REGIÓN ASIA-PACÍFICO

Asia oriental: China (RP), Corea del Norte, Japón, Mongolia[6], Corea del Sur. **Asia Meridional:** Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka. **Asia Sudoriental:** Birmania, Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor Oriental, Vietnam. Pacífico: Australia, Nueva Zelanda. **Pequeños estados insulares:** Melanesia, Micronesia, Polinesia.

REGIÓN EURASIA

Asia Central: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán. **Cáucaso:** Armenia, Azerbaiyán, Georgia. **Europa del Este:** Bielorrusia, Federación de Rusia, Ucrania.

REGIÓN EUROPA

Europa Oriental: Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Moldavia, República Checa, Rumanía. **Europa Septentrional:** Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Noruega, Suecia, Reino Unido. **Europa Meridional:** Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Chipre, Grecia, Israel[7], Italia, Malta, Montenegro, Portugal, Serbia, Eslovenia, España, Macedonia. **Europa Occidental:** Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza.

REGIÓN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

Caribe: Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Puerto Rico, Trinidad y Tobago[8]. **América Central y México:** Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá. **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela.

REGIÓN ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL (MEWA)

Asia Occidental: Afganistán, Irán. **Oriente Medio y el Golfo:** Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina (AN.), Qatar, Siria, Turquía, Yemen.

REGIÓN AMÉRICA DEL NORTE

(incluyendo algunos estados caribeños)

América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América. **Caribe:** Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago.

NOTAS

1 UN-DESA, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/.

2 Lincoln Institute, *Atlas of Urban Expansion*, section 5 «Google Earth Data for the Universe of 3,646 Cities». http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/google-earth-data.aspx.

3 *City Population* : « Population Statistics for Countries ». http://www.citypopulation.de/.

4 *Demographia* : « World Urban Areas 2015 ». http://www.demographia.com/.

5 David Satterthwaite, *Outside the Large Cities. The Demographic Importance of Small Urban Centres and Large Villages in Africa, Asia and Latin America*, IIED, Human Settlements Discussion Paper - Urban Change 3, 2006. http://pubs.iied.org/10537IIED/.

6 Por razones estadísticas, Mongolia ha sido incluida en la Región Asia-Pacífico, aunque es miembro de la Región Eurasia de CGLU.

7 Por razones políticas, Israel es miembro del CEMR, la sección europea de CGLU y no de la región MEWA. Sin embargo, los datos correspondientes a Israel no han sido integrados en Europa.

8 Por razones estadísticas, Haití, Jamaica, Puerto Rico, Trinidad y Tobago han sido incluidos en la región de América Latina y el Caribe, pero son miembros de la Región de América del Norte de CGLU.

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Banco Mundial (2009), *Systems of Cities. Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation*. Washington, D.C. Banco Mundial.

CGLU (2008), *La descentralización y la democracia local en el mundo*. GOLD I. Barcelona. CGLU.

——— (2011), *La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI*. GOLD II. Madrid. Civitas.

Dobbs, Richard, Herbert Pohl, Diaan-Yi Lin, Jan Mischke, Nicklas Garemo, Jimmy Hexter, Stefan Matzinger, Robert Palter, y Rushad Nanavatty (2013), *Infrastructure productivity: how to save $1 trillion a year*. Nueva York. McKinsey Global Institute.

Dobbs, Richard, Sven Smit, Jaana Remes, James Manyika, Charles Roxburgh, y Alejandra Restrepo (2011), *Urban world: mapping the economic power of cities*. Nueva York. McKinsey Global Institute.

Gorelick, Jeremy (2016), *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools*. Issue Brief. Sustainable Development Solutions Network.

Hardoon, Deborah, Sophia Ayele, y Ricardo Fuentes Nieva (2016), *Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. Oxford. OXFAM.

Piketty, Thomas (2015), *El capital en el siglo XXI*. Madrid. Fondo de Cultura Economica de España.

Satterthwaite, David (2007), *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

WBGU - German Advisory Council on Global Change (2016), *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*. Summary. Berlin. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

ÁREAS METROPOLITANAS

Ababsa, Myriam (2012), «Public policies towards informal settlements in Jordan», En *Popular housing and urban land tenure in the Middle East: case studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. El Cairo; Nueva York. American University in Cairo Press.

Abbott, John (2012), *Collaborative Governance and Metropolitan Planning in South East Queensland 1990-2010: From a Voluntary to a Statutory Model*. Sydney. Australian Centre of Excellence for Local Government.

AFP (2014), «Une décharge transformée en jardin: plus qu'un symbole à Medellin», *L'Express*, abril 15, sec. Styles. http://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/une-decharge-transformee-en-jardin-plus-qu-un-symbole-a-medellin_1508755.html.

African Development Bank Group (2015), «AfDB approves US $141.71-million for the Dar es Salaam Bus Rapid Transit System Project», *African Development Bank Group*. http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/afdb-approves-us-141-71-million-for-the-dar-es-salaam-bus-rapid-transit-system-project-14767/.

Agence Française de Développement (2014), *Adaptation au changement climatique dans les villes : quelles conditions de succès ?* Question de Développement. AFD.

Allegretti, Giovanni, Nancy Duxbury, Mauro Serapioni, Eva García Chueca, y Magali Fricaudet (2016), *More inclusive cities and territories*. GOLD IV Think Piece. Centros de Estudos Sociais (CES) y Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos.

Allen, Heather (2011), *An Integrated Approach to Public Transport, Tehran, Islamic Republic of Iran*. Global Report on Human Settlements Case-Study. Nairobi. ONU-Hábitat.

Allen, Kate (2015), «Development Securities lands TfL housing deal», *Financial Times*, marzo 2. http://www.ft.com/cms/s/0/36cb5ae8-c000-11e4-a71e-00144feab7de.html#axzz4FHGTjzRi.

Allmendinger, Phil, y Graham Haughton (2012), «Post-Political Spatial Planning in England: A Crisis of Consensus?: Post-Political Spatial Planning in England», *Transactions of the Institute of British Geographers* 37 (1) (enero): 89-103. doi:10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x.

Alter Chen, Martha (2012), *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. WIEGO Working Paper. WIEGO.

American University of Beirut (2016), *Dr. Omar Razzaz: Why and how property matters to planning*. City Debates 2014. Accedido julio 28. https://www.youtube.com/watch?v=_PhTBE-rJC0.

Andersson, Mats (2013), «Metropolitan Governance and Finance», En *Municipal finances: a handbook for local governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitković y Mihaly Kopanyi. Washington, D.C. Banco Mundial.

Angotti, Tom (2014), «La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires», En *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance repenser le logement abordable dans la cité du XXIe siècle*, ed. Yann Maury. Chairecoop.

Associated Press (2016), *San Francisco's Fight to Counter Climate Change*. Accedido mayo 6. https://www.youtube.com/watch?v=JtHBjLxFlHw.

Attard, Jean-Philippe (2013), «Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts», *Mouvements* 74 (2): 143. doi:10.3917/mouv.074.0143.

Aulich, Chris, Graham Sansom, y Peter McKinlay (2014), «A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia»,

Local Government Studies 40 (1) (enero 2): 1-20. doi:10.1080/03003930.2013.775124.

Bacqué, Marie-Hélène, y Mohamed Mechmache (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires.* Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville. París. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000430/#.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey, y Yves Sintomer, eds. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. Collection «Recherches». París. Découverte.

Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, y Deborah L. Wetzel, eds. (2013a), *Financing metropolitan governments in developing countries*. Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy.

———(2013b), «Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World», En *Financing metropolitan governments in developing countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, y Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy.

Barrau, Emile, Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc, Bénédicte Hermeline, Eric Huybrechts, Aurélie Landon, y Vincent Viguie (2014), *Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques: revue bibliographique*. Nogent-sur-Marne (France). GRET.

Barthel, Pierre-Arnaud (2010), «Relire le Grand Caire au miroir de la densité», *Confluences Méditerranée* 75 (4): 121. doi:10.3917/come.075.0121.

Barthel, Pierre-Arnaud, Agnes Deboulet, y Marta Pappalardo (2014), «Le 'Caire 2050': l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain», En *Métropoles en débat (dé) constructions de la ville compétitive: [colloque, 19-21 janvier 2012*, ed. Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piermay, Philippe Gervais-Lambony, Matthieu Giroud, Céline Pierdet, Samuel Rufat, y Université París Ouest Nanterre La Défense. Nanterre. Presses Universitaires de París Ouest.

Beaufils, Céline (2015), «Comment L'économie Collaborative va-T-Elle Transformer La Ville ?», *UrbaNews*. https://www.urbanews.fr/2015/11/23/50024-leconomie-collaborative-va-t-transformer-ville/.

Benali, Kenza (2013), «La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne ?», *Cahiers de géographie du Québec* 57 (160): 41. doi:10.7202/1017804ar.

Beucher, Stéphanie (2010), «La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque ?», *L'Information Géographique* 72 (4) (enero 1): 27-43.

Bhat, G. K., Anup Karanth, Lalit Dashora, y Umamaheshwaran Rajasekar (2013), «Addressing Flooding in the City of Surat beyond Its Boundaries», *Environment and Urbanization* (julio 23). doi:10.1177/0956247813495002.

Bhatkal, Tanvi, William Avis, y Susan Nicolai (2015), *Towards a better life? A cautionary tale of progress in Ahmedabad*. Development Progress. Londres. Overseas Development Institute.

Blondiaux, Loïc (2001), «La délibération, norme de l'action publique contemporaine ?», *Projet* 268 (4): 81. doi:10.3917/pro.268.0081.

Boissonade, Jérôme, ed. (2015), *La ville durable controversée: les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*. París. Éd. Pétra.

Boogers, Marcel (2014), «Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities», *Local Government Studies* 40 (3) (mayo 4): 339-355. doi:10.1080/03003930.2013.841579.

Boonyabancha, Somsook (2005), «Baan Mankong: Going to Scale with 'slum' and Squatter Upgrading in Thailand», *Environment and Urbanization* 17 (1) (abril 1): 21-46. doi:10.1177/095624780501700104.

Borraine, Andrew (2012), «Building effective partnerships for inclusive growth. Introduction to the Western Cape Economic Development Partnership». En . https://www.westerncape.gov.za/sites/www.westerncape.gov.za/files/assets/departments/economic-development-tourism/app_2014_15_english.pdf.

Borzaga, C., y G. Galera (2014), *The potential of the social economy for local development in Africa: an exploratory report*. Bruselas. Policy Department of the European Parliament.

Bouchard, Marie J. (2009), «L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années», *Revue internationale de l'économie sociale: Recma* (313): 58. doi:10.7202/1020923ar.

Boudreau, Julie-Anne (2013), «Penser la ville-région : acteurs économiques et stratégies de développement à Montréal et à Toronto.», En *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, ed. Christian Lefèvre, Nathalie Roseau, y Tommaso Vitale, 77-97. París. L'Oeil d'or.

Braathen, Einar (2015), «Settlement Stories II. Communities' Responses», En *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, ed. Véronique Dupont, David Jordhus-Lier, Catherine Sutherland, y Einar Braathen. Londres; Nueva York. Routledge.

Bradford, Neil John, y Allison Bramwell, eds. (2014), *Governing urban economies: innovation and inclusion in Canadian city-regions*. Toronto. University of Toronto Press.

Bramwell, Allison (2014), «The Politics of Coalition Building in a Deindustrialising City: Linkages, Leadership, and Agendas in Hamilton», En *Governing urban economies: innovation and inclusion in Canadian city-regions*, ed. Neil John Bradford y Allison Bramwell. Innovation, creativity, and governance in Canadian city-regions. Toronto. University of Toronto Press.

Brenner, Thomas, y Matthias Duschl (2015), *Patterns, Processes and Causes of Economic Growth : Analyses at the Level of Firms and Regions*. Marburg : Philipps-Universität Marburg.

Burdett, Ricky, Philippe Rode, y Priya Shankar, eds. (2014), *Governing urban futures*. Londres. London School of Economics and Political Science. https://lsecities.net/publications/conference-newspapers/governing-urban-futures/.

Burra, Sundar, Sheela Patel, y Thomas Kerr (2003), «Community-Designed, Built and Managed Toilet Blocks in Indian Cities», *Environment and Urbanization* 15 (2) (octubre 1): 11-32. doi:10.1177/095624780301500202.

C40 Cities (2013), «Copenhagen: CPH Climate Plan 2025», *C40 Cities Profiles*. http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen.

———(2015a), «Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions». C40 Cities. http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions.

——— (2015b), *Potential for Climate Action*. Londres. C40 Cities. https://issuu.com/c40cities/docs/c40_citypotential_2015.

C40 Cities, y ARUP (2015), *Climate Action in Megacities 3.0: Cities continue to lead on global climate change action*. Londres. C40 Cities and ARUP. http://cam3.c40.org/index.html.

Cabannes, Yves (2006), «Les budgets participatifs en Amérique latine: De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites», *Mouvements* 47-48 (5): 128. doi:10.3917/mouv.047.0128.

Campanaro, Alessandra, Jeroen Klink, y Mila Freire (2015), *Metropolitan Governance in Brazil : Inputs for an Agenda and Strategy*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Caramés, Esteve (2014), *Barcelona Art Factories*. UCLG Culture 21 Good Practice 2014. CGLU.

Carriou, Claire, Olivier Ratouis, y Agnès Sander (2012), «Effervescences de l'habitat alternatif», *Métro Politiques*.

Castro Teixeira, Aurora, y Maria Joao Barros (2014), «Local Municipalities' Involvement in Promoting the Internationalisation of SMEs», *Local Economy* 29 (1-2) (febrero 1): 141-162. doi:10.1177/0269094214522115.

Cazenave, Frédéric, y Jérôme Porier (2015), «Propriétaires à tout prix», *Le Monde.fr*, septiembre 18, sec. Économie. http://www.lemonde.fr/argent/article/2015/09/18/proprietaires-a-tout-prix_4762906_1657007.html.

Centre for Human Settlements (2010), *Montreal: Amalgamation to Consortiation*. Project Case Studies. New Public Consortia for Metropolitan Governance. University of British Columbia.

Chauvin, Juan Pablo, Edward Glaeser, y Kristina Tobio (2015), *Urban economics in the US and India*. Harvard University.

Chen, Marty (2016), «Inclusive Cities and the Urban Working Poor: Informality, Gender and Empowerment», En *ILO-FESDIG-SEWA Lecture*. New Delhi.

Chen, Ssu-Hsien, Richard C. Feiock, y Jun Yi Hsieh (2016), «Regional Partnerships and Metropolitan Economic Development», *Journal of Urban Affairs* 38 (2) (mayo): 196-213. doi:10.1111/juaf.12183.

Cités, Territoires, Gouvernance (2014), *Populaire, Précaire? 'Regards croisés sur un habitat majoritaire*. Logement et précarité. http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-&lang=fr#tabs-2.

Cities Climate Finance Leadership Alliance (2015), *The State of City Climate Finance 2015*. CCFLA.

City of Cape Town (2015), *Cape Town. State of Energy 2015*. Cape Town. City of Cape Town.

City of London Corporation (2015), *Economic Development Research Programme. Review of 2014*. Londres. City of London.

City of Melbourne (2013), *Public Lighting Strategy*. Melbourne. City of Melbourne. https://www.melbourne.vic.gov.au/SiteCollectionDocuments/public-lighting-strategy-2013.pdf.

Clark, Greg (2014), *Business-Friendly and Investment-Ready Cities: City Government and the Local Business Growth and Investment Climate*. Londres. Urban Land Institute.

Clark, Greg, Jonathan Couturier, y Tim Moonen (2016), *Globalisation and Competition: The New World of Cities*. Jones Lang Lasalle. Accedido julio 23. http://www.jll.com/research/158/jll-globalisation-and-competition-the-new-world-of-cities.

Clark, Greg, Joe Huxley, y Debra Mountford (2010), *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Local Economic and Employment Development (LEED). París. OCDE.

Clark, Greg, Emily Moir, y Tim Moonen (2014), «Underpowered Cities», En *Governing urban futures*, ed. Ricky Burdett, Philippe Rode, y Priya Shankar. Londres. London School of Economics and Political Science. https://lsecities.net/media/objects/articles/towards-a-new-urban-agenda/en-gb/.

Clark, Greg, y Tim Moonen (2013), *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*. Metropolitan Policy Program. Washington, D.C. The Brookings Institution.

——— (2016), *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*. Londres. The Business of Cities, Ltd.

Clos, Joan (2014), «Towards a new urban agenda», En *Governing urban futures*, ed. Ricky Burdett, Philippe Rode, y Priya Shankar. Londres. London School of Economics and Political Science. https://lsecities.net/media/objects/articles/towards-a-new-urban-agenda/en-gb/.

Cochrane, Steven G., Megan McGee, y Karl Zandi (2012), *Global Metropolitan Areas: The Natural Geographic Unit for Regional Economic Analysis*. Economic and Consumer Credit Analytics. Moody's Analytics.

Combes, Pierre-Philippe, Sylvie Démurger, y Shi Li (2015), «Migration externalities in Chinese cities», *European Economic Review* 76 (mayo): 152-167. doi:10.1016/j.euroecorev.2015.02.004.

Combes, Pierre-Philippe, y Laurent Gobillon (2015), «The Empirics of Agglomeration», En *Handbook of regional and urban economics*, ed. Gilles Duranton, J. Vernon Henderson, y William Strange. Vol. 5A. Boston, MA. Elsevier.

Comisión de Cultura de CGLU (2004), *Agenda 21 for Culture*. CGLU. http://www.agenda21culture.net/index.php/docman/agenda21/212-ag21en/file.

Compans, Rose (2015), «Metropolitan ungovernability», *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 17 (2) (agosto 28): 11-24. doi:10.13061/rbeur.v17i2.4991.

Coppola, Alessandro (2014), «A Cleveland Model?», *Métropoles* (15) (diciembre 15). https://metropoles.revues.org/4950.

Cortright, Joe (2015), «Surging City Center Job Growth». City Observatory, *City Reports*.

Cushman and Wakefield (2015), *Winning in growth in cities 2015-2016*. Capital Markets Research. Cushman and Wakefield.

Darley, Amélie, Gwénaëlle Zunino, y Jean-Pierre Palisse (2009), *Comment encourager l'intensification urbaine?* París. IAU, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Île-de-France.

Datta, Ayona, Peter Hopkins, y Rachel Pain (2012), *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*. Farnham; Burlington. Ashgate Publishing Limited.

Dawance, Thomas, y Cécile Louey (2014), «Le 'Community Land Trust' de Bruxelles: quand l'Europe s'inspire des Etats-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative», En *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance repenser le logement abordable dans la cité du XXIe siècle*, ed. Yann Maury. Chairecoop.

DBS Treasures (2014), «Singapore Restructuring Entering Second Phase», *Research Insights*. http://www.dbs.com.sg/treasures/templatedata/article/generic/data/en/GR/102014/141008_insights_singapore_restructuring_entering_second_phase.xml.

de Gramont, Diane (2015), «Governing Lagos: Unlocking the Politics of Reform», *Carnegie Endowment for International Peace*. http://carnegieendowment.org/2015/01/12/governing-lagos-unlocking-politics-of-reform.

de Oliveira, Leônidas José, Janine Avelar, y José Oliveira Jr. (2014), *Belo Horizonte: Network of Regional Cultural Centres*. UCLG Culture 21 Good Practice 2014. CGLU.

De Zeeuw, H., R. Van Veenhuizen, y M. Dubbeling (2011), «The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries», *The Journal of Agricultural Science* 149 (Supplement S1) (febrero): 153–163. doi:10.1017/S0021859610001279.

Deboulet, Agnès (2012), «Secure Land Tenure? Stakes and Contradictions of Land Titling and Upgrading Policies in the Global Middle East and Egypt», En *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East*, ed. Myriam Ababsa, Baudouin Dupret, y Eric Dennis, 203-226. American University in Cairo Press.

Deboulet, Agnès, Cyprian Butin, y Jane Demoulin (2016), *Le rôle des aires métropolitaines dans l'agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le 21e siècle*. París. LAVUE-CNRS.

Deboulet, Agnès, y Christine Lelévrier (2014), *Rénovations urbaines en Europe*. Rennes. PU Rennes.

Demoustier, Danièle, Jean-François Draperi, Nadine Richez-Battesti, Élisa Braley, Thomas Guérin, y Arnaud Matarin (2014), *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*. Ed. François Rousseau. Lyon; París. Juris éd.; Dalloz.

Deng, Taotao, y John D. Nelson (2011), «Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature», *Transport Reviews* 31 (1) (enero 1): 69-96. doi:10.1080/01441647.2010.492455.

Denis, Eric (2001), «Du village au Caire, au village comme au Caire», *Égypte/Monde arabe* (4-5) (junio 30): 225-253.

Department of Economic Development and Tourism of Western Cape (2014), *Annual performance plan 2014/15*. https://www.westerncape.gov.za/sites/www.westerncape.gov.za/files/assets/departments/economic-development-tourism/app_2014_15_english.pdf.

Devaux, Camille (2012), «De l'expérimentation à l'institutionnalisation: l'habitat participatif à un tournant?», *Métro Politiques*. http://www.metropolitiques.eu/De-l-experimentation-a-l.html.

Didier, Sophie, Elisabeth Peyroux, y Marianne Morange (2012), «The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa», *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (5) (septiembre 1): 915-935. doi:10.1111/j.1468-2427.2012.01136.x.

Dijkstra, Lewis, Enrique Garcilazo, y Philip McCann (2015), «The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities», *Journal of Economic Geography* 15 (5) (septiembre 1): 935-949. doi:10.1093/jeg/lbv032.

Dodge, David (2013), «Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City», *Les Cahiers d'Architecture* 9: 265-282.

Dodman, David, David Satterthwaite, Katarina Soltesova, y Cecilia Tacoli (2015), *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities: A Focus on Low-Income and Informal Settlements*. AFD e IIED.

Dollery, Brian, Michael Kortt, y Bligh Grant (2011), «A Normative Model for Local Government De-Amalgamation in Australia», *Australian Journal of Political Science* 46 (4) (diciembre 1): 601-615. doi:10.1080/10361146.2011.623670.

DuPois, Nicole, y Brooks Rainwater (2015), *Shifting perceptions of collaborative consumption*. National League of Cities.

Duranton, Gilles (2016), «Agglomeration Effects in Colombia», *Journal of Regional Science* 56 (2) (marzo): 210-238. doi:10.1111/jors.12239.

Duranton, Gilles, J. Vernon Henderson, y William Strange, eds. (2015), *Handbook of regional and urban economics*. Vol. 5A. Boston, MA. Elsevier.

EIP-SCC (2015), *Principles and enablers for citizen engagement: the experience from the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*. Bruselas. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC).

Estrada Ortiz, Agustín (2014), *Factories of Arts and Jobs in Mexico City – FAROS*. UCLG Culture 21 Good Practice 2014. CGLU.

Farvacque-Vitković, Catherine, y Mihaly Kopanyi, eds. (2013), *Municipal finances: a handbook for local governments*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Fergutz, O., S. Dias, y D. Mitlin (2011), «Developing Urban Waste Management in Brazil with Waste Picker Organizations», *Environment and Urbanization* 23 (2) (octubre 1): 597-608. doi:10.1177/0956247811418742.

Fernandes, Edesio (2011), *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge, MA. Lincoln Institute of Land Policy.

FMDV (2014), *Resolutions Europe. Local innovations to finance cities and regions*. Context and Case Studies. FMDV.

Folléas, Sarah (2012), «Les coopératives de logements en Uruguay», *Métro Politiques*. http://www.metropolitiques.eu/Les-cooperatives-de-logements-en.html.

Foster, Vivien, y Cecilia Briceño-Garmendia (2010), *Africa's infrastructure: a time for transformation*. Africa development forum. Washington, D.C. Agence Française de Développement y Banco Mundial.

Fox, William F., y Tami Gurley (2006), *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* Policy Research Working Papers. Washington, D.C. Banco Mundial.

Frost & Sullivan (2013), *Strategic Opportunity Analysis of the Global Smart City Market*. Frost & Sullivan.

Gaigné, Carl, Stéphane Riou, y Jacques-François Thisse (2012), «Are compact cities environmentally friendly?», *Journal of Urban Economics* 72 (2–3) (septiembre): 123-136. doi:10.1016/j.jue.2012.04.001.

Galimberti, Deborah (2013), «Des Variétés de Régulation de La Ville Compétitive», *EspaceTemps. Electronic Journal of Humanities and Social Sciences* (julio 1).

Gamper, Catherine, Rudiger Ahrend, y Abel Schumann (2014), *The OECD Metropolitan Governance Survey*. OECD Regional Development Working Papers. París. OCDE.

Gardiner, Ben, Ron Martin, Peter Sunley, y Peter Tyler (forthcoming), «Local long-run growth evolutions across Britain: some exploratory empirics». Centre for Geographical Economic Research.

Génestier, Philippe, y Claudine Jacquenod-Desforges (2006), «Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle», *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement* (4) (diciembre 4): 7-21. doi:10.4000/tem.405.

Gertler, Meric S., Kate Geddie, Carolyn Hatch, y Josephine V. Rekers (2014), «Attracting and Retaining Talent»:, En *Seeking Talent for Creative Cities*, 3-30. The Social Dynamics of Innovation. University of Toronto Press.

Ghertner, D. Asher (2011), «Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi», *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (3) (mayo 1): 504-532. doi:10.1111/j.1468-2427.2011.01043.x.

Ghorra-Gobin, Cynthia (2010), «De la métropolisation: un nouveau paradigme?», *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir* (73) (octubre 5): 25-33. doi:10.4000/quaderni.442.

Ghosh, Archana, ed. (2003), *Urban environment management: local government and community action*. Urban studies series 7. New Delhi. Concept Pub.

Gilbert, Alan (2007), «The Return of the Slum: Does Language Matter?», *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (4) (diciembre 7): 697-713. doi:10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x.

GIZ GmbH, y Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2015), *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries. Challenges, Opportunities and Entry Points*. Sustainable Development of Metropolitan Regions. Eschborn. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

GIZ GmbH, y ONU-Hábitat (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Gjertsen, A. (2014), «Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy», *Urban Studies* 51 (9) (julio 1): 1926-1942. doi:10.1177/0042098013502828.

Global Commission on the Economy and Climate (2014), *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*. http://archives.enap.ca/bibliotheques/2014/09/030678240.pdf.

Gobillon, Laurent, Harris Selod, y Yves Zenou (2007), «The Mechanisms of Spatial Mismatch», *Urban Studies* 44 (12) (noviembre): 2401-2428. doi:10.1080/00420980701540937.

Goetz, Edward G. (2011), «Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities», *Journal of Urban Affairs* 33 (3) (agosto): 267-287. doi:10.1111/j.1467-9906.2011.00550.x.

Gonçalves, Rafael Soares (2013), «Une discipline olympique? Le retour des politiques d'éradication des favelas à Rio de Janeiro», *Mouvements* (74) (junio 5): 24-32.

Gordon, Ian (2012), *Ambition, Human Capital Acquisition and the Metropolitan Escalator*. Monograph. Londres. London School of Economics and Political Science. http://www.spatialeconomics.ac.uk/SERC/publications/default.asp.

Gorelick, Jeremy (2016), *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools*. Issue Brief. Sustainable Development Solutions Network.

Goulet, Raphaël (2011), «Programme 'PMB': Du logement informel à l'amélioration du quartier», *Urbanisme* 380: 27-29.

Govela, Alfonso (2015), «City Changer Labs and Digital Civics», En *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*, Nairobi. ONU-Hábitat.

Gracia, Clémence, Fabio Grazi, Nicole Madariaga, y Ophélie Risler (2015), *Villes et atténuation du changement climatique*. Question de développement. Agence Française de Développement.

Graham, Stephen, y Simon Marvin (2001), *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres; Nueva York. Routledge.

Guironnet, Antoine, y Ludovic Halbert (2014), *The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications*. Working Paper. HAL.

Halais, Flavie (2015), «In the Montréal area, 82 municipalities begin to think and act as one», *Citiscope*. http://citiscope.org/story/2015/montreal-area-82-municipalities-begin-think-and-act-one.

Halbert, Ludovic (2010), *L'avantage métropolitain*. La ville en débat. París. Presses universitaires de France.

Hamilton, David K. (2014), *Governing metropolitan areas: growth and change in a networked age*. Secon edition. Nueva York. Routledge.

Hamman, Philippe (2013), «La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles», *VertigO* (Volume 13 Numéro 1) (abril 11). doi:10.4000/vertigo.13345. http://vertigo.revues.org/13345.

Herrera, Javier, Mathias Kuépié, Christophe J. Nordman, Xavier Oudin, y François Roubaud (2012), *Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries*. WIEGO Working Paper. WIEGO.

Houard, Noémie (2012), «Le logement social en Europe: la fin d'une époque?», *Métro Politiques*. http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html.

Île de France (2016), «Schéma directeur de la Région». Accedido julio 23. https://www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region.

Initiative Montréalaise de Soutien au Développement Social Local (2015), *Des quartiers où il fait bon vivre!* Cadre de référence. Montréal. https://observatoirevivreensemble.org/sites/observatoirevivreensemble.org/files/cadre_de_reference_0.pdf.

International Transport Forum (2015), *Low-Carbon Mobility for Mega-Cities*. París. OCDE-ITF.

Jomo, KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, y Daniel Platz (2016), *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* DESA Working Paper. UN-DESA.

Joseph, Jeremy (2013), «Megacity Mexico: A Tale of Leaks and Shortages», *Water and Wastewater International* 28 (3).

Kantor, Paul, y Jen Nelles (2015), «Global City Region Governance and Multicentered Development: A North American Perspective», *Environment and Planning C: Government and Policy* 33 (3): 475-495. doi:10.1068/c13133.

Katz, Bruce, y Jennifer Bradley (2013), *The metropolitan revolution: how cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

Keita, Modibo (2001), *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*. International Institute for Environment and Development.

Kemeny, Thomas, y Michael Storper (2015), «Is Specialization Good for Regional Economic Development?», *Regional Studies* 49 (6): 1003-1018.

Kempener, Ruud, Olivier Lavagne d'Ortigue, Deger Saygin, Jeffrey Skeer, Salvatori Vinci, y Dolf Gielen (2015), *Off-grid renewable energy systems: status and methodological issues*. IRENA.

Kirkland, Stephane (2013), «París's Future Governance An Interview with Pierre Mansat», http://stephanekirkland.com/Paríss-future-governance-an-interview-with-pierre-mansat/.

Komives, Kristin, y Banco Mundial, eds. (2005), *Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?* Directions in development. Washington, D.C. Banco Mundial.

Krinsky, John (2014), «Dix problèmes à résoudre pour un futur différent: la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York», En *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance repenser le logement abordable dans la cité du XXIe siècle*, ed. Yann Maury. Chairecoop.

Kwon, Sun Ki (2012), *The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities' Fiscal Capacity*. MPA/MPP Capstone Projects. University of Kentucky.

Laborey, Claire (2015), *Mainmise sur les villes*. Arte Documentaires.

Lama-Rewal, Stéphanie Tawa (2007), «La démocratie locale dans les métropoles indiennes», *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial* (4) (junio 1): 131-144.

Langelier, Simon (2011), «Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?», *Le Monde diplomatique*, octubre 1. https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113.

Launay, Claire, y Emma O'Riordan (2013), *Sistematización de experiencias sobre mitigación y adaptación al cambio climático en once ciudades de Colombia*. IRG - Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance.

Lavigne Delville, Philippe (2010), «La reforme fonciere rurale au Benin: Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide», *Revue française de science politique* 60 (3): 467. doi:10.3917/rfsp.603.0467.

Lavigne-Delville, Philippe, Alain Durand-Lasserve, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes DgCID Direction de la Coopération Internationale et du Développement, Agence Française de Développement, y GRET Comité Technique «Foncier et Développement» (Paris) (2008), «Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération». XXIe siècle. http://regards.in2p3.fr/fiche.php?id=115799.

Le Guirriec, Patrick (2015), «Habitat, inégalités et dignité», *Métro Politiques*. http://www.metropolitiques.eu/Habitat-inegalites-et-dignite.html.

Leal Maldonado, Jesús (2003), «Metropolitan government and development strategies in Madrid», En *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*, ed. W. G. M. Salet, Andy Thornley, y Anton Kreukels. Londres; Nueva York. Spon Press.

Leanza, Eugenio, y Gianni Carbonaro (2016), «Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession», En *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio y Francesca Rizzo, 175-194. Urban and Landscape Perspectives. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-33024-2_10.

Lieberman, Amy (2016), «Can a New 'Global Alliance' Rethink Disaster Response in Cities?», *The Guardian*, mayo 20, sec. Cities. https://www.theguardian.com/cities/2016/may/20/global-alliance-urban-crises-disaster-response-ebola-humanitarian.

Lindau, L. A., D. Hidalgo, y D. Facchini (2010), «Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit», *Built Environment* 36 (3).

Linden, Alexandra, y Jos Verbeek (2013), «The Challenge of Metropolitan Governance in the Face of Rapid Urbanization». Banco Mundial, *Let's Talk Development*. http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/challenge-metropolitan-governance-face-rapid-urbanization.

Liu, Yipeng, Xuanwei Cao, y Yijun Xing (2013), «A Tale of Two Cities in Regional Entrepreneurial Policymaking: A Comparative Study of Suzhou and Wuxi from a Path-Dependence Perspective», En *Self-Reinforcing Processes in and among Organizations*, ed. Jörg Sydow y Georg Schreyögg, 55-77. Londres. Palgrave Macmillan UK.

London Finance Commission (2013), *Raising the Capital*. Londres. London Finance Commission.

Lorrain, Dominique (2011), «La main discrète», *Revue française de science politique* 61 (6) (diciembre 12): 1097-1122.

——— (2016), «Governing Shangai: Modernising a Local State», En *Governing Megacities in Emerging Countries*, ed. Dominique Lorrain. Routledge.

LSE Cities, ONU-Hábitat, y CGLU (2014), «How Cities Are Governed - Building a global database for current models of urban governance». https://urbangovernance.net/en/.

Lubaale, Grace N., y Owen Nyang'oro (2012), *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru, Kenya*. WIEGO.

Lucci, Paula, Tanvi Bhatkal, y Amina Khan (2016), *Are we underestimating urban poverty?* Londres. Overseas Development Institute.

Maltby, Tomas (2013), «European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism», *Energy Policy* 55. Special section: Long Run Transitions to Sustainable Economic Structures in the European Union and Beyond (abril): 435-444. doi:10.1016/j.enpol.2012.12.031.

Martin, Ron (2015), «Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory», *Territory, Politics, Governance* 3 (3) (julio 3): 235-272. doi:10.1080/21622671.2015.1064825.

Martin, Ron, Andy Pyke, Peter Tyler, y Ben Gardiner (2015), *Spatially rebalancing the UK economy: the need for a new policy model*. Londres. Regional Studies Association.

Mathivet, Charlotte, ed. (2014), *La terre est à nous! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*. París. Ritmo-AITEC.

Maytree Foundation, y Cities of Migration (2012), *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration.* Toronto. The Maytree Foundation.

McCann, Philip, y Raquel Ortega-Argilés (2013), «Modern Regional Innovation Policy», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6 (2) (julio 1): 187-216. doi:10.1093/cjres/rst007.

——— (2015), «Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy», *Regional Studies* 49 (8) (agosto 3): 1291-1302. doi:10.1080/00343404.2013.799769.

McDearman, Brad, y Ryan Donahue (2015), *The 10 lessons from global trade and investment planning in U.S. metro areas*. Washington, D.C. The Brookings Institution and JPMorgan Chase.

McGranahan, Gordon, Ivan Turok, y George Martine (2014), «Could a more positive approach to urbanisation in the BRICS have facilitated both economic growth and social inclusion?», En *Urban growth in emerging economies: lessons from the BRICS*, ed. Gordon McGranahan y George Martine. Londres; Nueva York. Routledge.

McGranahan, Gordon, y Engineering Water and Development Centre (2006), *How Small Water Enterprises Can Contribute to the Millennium Development Goals: Evidence from Dar Es Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra*. Loughborough. Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University.

Meijers, Evert J., Martijn J. Burger, y Marloes M. Hoogerbrugge (2016), «Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe: Borrowing Size in Networks of Cities», *Papers in Regional Science* 95 (1) (marzo): 181-198. doi:10.1111/pirs.12181.

Meite, Youssouf (2014), «Gouvernance du transport urbain et mobilité durable dans le district d'Abidjan (Côte d'Ivoire)». Tesis de Doctorado, Université de Strasbourg. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01140115/document.

Métro, Paul (2013), «Avant-Propos : Paris 2013, Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine», En *De la ville à la métropole: les défis de la gouvernance*, ed. Christian Lefèvre, Nathalie Roseau, y Tommaso Vitale. Critiques & cités. París. L'Oeil d'or.

Ministry of Lands, Housing and Human Settlements Development (2013), *Dar es Salaam Masterplan, 2012-2032*. Dar es Salaam.

Mkhize, Sibongile, Godwin Dube, y Caroline Skinner (2013), *Street vendors in Durban, South Africa*. Informal Economy Monitoring Study. Manchester. WIEGO.

Morency, Catherine (2016), «Mobilité durable: définitions, concepts et indicateurs»Video. Accedido mayo 5. https://vimeo.com/59479855.

Mougeot, Luc J. A., ed. (2005), *Agropolis: the social, political, and environmental dimensions of urban agriculture*. Ottawa; Londres; Sterling. International Development Research Centre; Earthscan.

Mountford, Debra, Greg Clark, Peter Dupej, Mateu Hernández, y Joe Huxley (2012), *Delivering Local Development Review to Assess the Efficiency of the Regional Development Agencies Integrated Network of the Slovak Republic*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers. París. OCDE.

Munoz-Raskin, Ramon (2010), «Walking accessibility to bus rapid transit: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia», *Transport Policy* 17 (2): 72-84.

Muwonge, Abdu, y Robert D. Ebel (2013), «Intergovernmental Finances in a Decentralised World», En *Municipal finances: a handbook for local governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitković y Mihaly Kopanyi. Washington, D.C. Banco Mundial.

Naciones Unidas (2015a), *Issue paper on Informal Settlements*. Habitat III Issue Papers. Nueva York. Naciones Unidas.

——— (2015b), *Issue paper on Housing*. Habitat III Issue Papers. Nueva York. Naciones Unidas. http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-12_Local-Economic-Development-2.0.pdf.

——— (2015c), *Issue paper on Local Economic Development*. Habitat III Issue Papers. Nueva York. Naciones Unidas. http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-12_Local-Economic-Development-2.0.pdf.

——— (2015d), *Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal*. Cuenca. Naciones Unidas. http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-DeclarationCuencaEN.pdf.

National Association of Regional Councils, y MZ Strategies (2013), *Planning for Regional Competitiveness*. NARC. http://mzstrategies.com/blog/planning-for-regional-competitiveness.

Nez, Héloïse (2014), «Le budget participatif: un outil de justice sociale?»Millénaire 3 - Grand Lyon, La Métropole. http://www.millenaire3.com/interview/le-budget-participatif-un-outil-de-justice-sociale.

Nobis, Pierre (2014), «Comprendre l'économie collaborative», *Thot Cursus*. http://cursus.edu/article/22050/comprendre-economie-collaborative/.

OCDE (2001), *Cities for Citizens*. París. OCDE.

——— (2009a), *Regions at a Glance 2009*. París. OECD.

——— (2009b), *Private sector participation in water infrastructure: OECD checklist for public action*. París. OECD.

——— (2010), *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. OECD Innovation Strategy. París. OECD.

——— (2012a), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. OECD Green Growth Studies. París. OCDE.

——— (2012b), *Promoting Growth in All Regions*. París. OCDE.

——— (2013), «Revitalising Chile's Urban Governance Architecture», En *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, de OECD, 141-210. París. OCDE.

——— (2014), *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*. París. OCDE.

——— (2015a), *Governing the City*. París. OCDE.

——— (2015b), *The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and Its Consequences*. París. OCDE.

——— (2015c), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*. OECD Studies on Water. París. OCDE.

ONU-Hábitat (2008), *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities*. Londres. Routledge.

——— (2012a), *State of the World's Cities 2012-2013: Prosperity of Cities*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2012b), *Urban patterns for a green economy*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2013), *Planning and design for sustainable urban mobility: global report on human settlements 2013*. Abingdon, Oxon. Routledge.

——— (2015a), *Financing sustainable urban development: challenges and opportunities*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2015b), *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2015c), *Global Public Space Toolkit. From global principles to local policies and practice.* Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2015d), *Gender Responsive Urban Legislation, Land and Governance*. Gender Issue Guide. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2016), *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Ostrom, Elinor (1996), «Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development», *World Development* 24 (6): 1073-1087.

Paice, Edward (2015), «Lagos proves Africa's Property Tax potential», *The Africa Report*, febrero 5. http://www.theafricareport.com/Columns/lagos-proves-africas-property-tax-potential.html.

Parilla, Joseph, Jesus Leal Trujillo, y Alan Berube (2015), *Global Metro Monitor 2014. An uncertain recovery.* Metropolitan Policy Program. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Paris Region Entreprises (2014), «Lancement opérationnel de l'agence Paris Region Entreprises». Paris Region Entreprises. http://parisregionentreprises.org/mediatheque/presse/communiques-de-presse/lancement-operationnel-de-lagence-paris-region-entreprises.

Patino, Patrick I. (2016), *Building resilient and safe communities against poverty and disaster*. Urban. IIED.

Paulais, Thierry (2012), *Financing Africa's cities: the imperative of local investment*. Africa development forum. Washington, D.C. Banco Mundial.

Peeters, Thomas, Victor Matheson, y Stefan Szymanski (2014), «Tourism and the 2010 World Cup: Lessons for Developing Countries», *Journal of African Economies* 23 (2) (marzo 1): 290-320. doi:10.1093/jae/ejt031.

Perdomo, Geovanny, Claudia Alvarez, y David Urbano (2014), «Analyzing a Successful Incubator Business Model: The Case of Barcelona Activa», En *Strategies in E-Business*, ed. Ignacio Gil-Pechuán, Daniel Palacios-Marqués, Marta Peris Peris-Ortiz, Eduardo Vendrell, y Cesar Ferri-Ramirez, 39-54. Boston, MA. Springer US.

Pereira Morais, Leandro (2014), *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean: Contributions to Inclusive Sustainable Development*. International Training Centre. International Labour Organization.

Pfeiffer, Ulrich, y Julia Krakau (1999), *Urban Development and Metropolitan Governance*. Urban 21 Forschungen. Berlin. Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung.

Pierdet, Céline (2012), «La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques», *Climatologie* (mayo): 83-108.

Pinel, Amélie (2013), «Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman», *Environnement Urbain* 7: a31. doi:10.7202/1027725ar.

PNUD (2004), «Cultural Liberty in Today's Diverse World», *Human Development Report*. Human Development Report.

PNUE, ed. (2011), *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi. PNUE.

——— (2012), *Sustainable, Resource Efficient Cities - Making it Happen!* United Nations Environmental Programme. http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/SustainableResourceEfficientCities.pdf.

PNUE-IRP (2016), *Options for decoupling economic growth from water use and water pollution*. PNUE-IRP.

Poiret, Guillaume (2011), «La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada)», *Annales de géographie* 681 (5): 509. doi:10.3917/ag.681.0509.

Prévôt-Schapira, Marie-France (2014), «Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence?», En *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, ed. Jean-Louis Chaleard. Karthala Editions.

Pye, Steve, y Audrey Dobbins, eds. (2015), *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*. Insight Energy.

Queiroz, Cesar, y Ada Karina Izaguirre (2008), *Worldwide trends in private participation in roads. Growing activity, growing government support*. GridLines. Washington, D.C. Banco Mundial.

Quensière, Jacques, A. Retière, A. Kane, A. Gaye, I. Ly, S. Seck, C. Royer, Camille Gerome, y A. Peresse (2013),

Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique : PCTI - Dakar. Dakar. IRD.

Rao, M. Govinda, y Richard M. Bird (2010), *Urban Governance and Finance in India*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, Estados Unidos. Social Science Research Network. http://papers.ssrn.com/abstract=1568858.

Redwood, Mark, ed. (2009), *Agriculture in urban planning: generating livelihoods and food security*. Sterling, Estados Unidos. Earthscan.

Renard, Vincent (2011), «La ville saisie par la finance», *Le Débat* (148) (enero 1): 106-117.

Rice, Doyle (2015), «New York City flood risk rising due to climate change», *USA Today*. http://www.usatoday.com/story/weather/2015/09/28/new-york-city-flooding-floods-flood-hurricane-sandy-climate-change/72987564/.

Ritmanic, Sylvie (2015), «À la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III». Manuscrito inédito.

Rode, Philipp, y Graham Floater, eds. (2013), *Going Green. How cities are leading the next economy*. Londres. LSE Library Services. https://files.lsecities.net/files/2013/06/Going-Green-Final-Edition-web-version.pdf.

Rosentraub, Mark S., y Mijin Joo (2015), «Revitalizing Cities: Amenities, Economic Development, & the Attraction of Human Capital», *Tourism Research & Hospitality* 4 (1).

Rothwell, Jonathan (2015), *What colleges do for local economies: A direct measure based on consumption*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Rui, Sandrine (2013), «Démocratie participative», En *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, ed. Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, François Chatauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, y Dominique Salles. París. GIS Démocratie et Participation.

Salat, Serge (2016), «Integrated Sustainable Urban Planning. A preliminary approach». Draft conference paper for the Global Platform for Sustainable Cities (GPSC). Urban Morphology Institute.

Salet, W., y F. Savini (2015), «The Political Governance of Urban Peripheries», *Environment and Planning C: Government and Policy* 33 (3) (junio 1): 448-456. doi:10.1177/0263774X15594052.

Samans, Richard, Jennifer Blanke, Gemma Corrigan, y Margareta Drzeniek Hanouz (2015), *Inclusive Growth Report 2015*. World Economic Forum.

Sassen, Saskia (2001), *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Estados Unidos. Princeton University Press.

——— (2009), «L'archipel des villes globales», *Sciences Humaines*. http://www.scienceshumaines.com/l-archipel-des-villes-globales_fr_24585.html.

———(2015), «Who Owns Our Cities and Why This Urban Takeover Should Concern Us All», *The Guardian*, noviembre 24, sec. Cities. https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all.

Satterthwaite, David, y Diana Mitlin (2014), *Reducing urban poverty in the global South*. Londres; Nueva York. Routledge, Taylor & Francis Group.

Savini, Federico, Stan Majoor, y Willem Salet (2015), «Urban Peripheries: Reflecting on Politics and Projects in Amsterdam, Milan, and Paris», *Environment and Planning C: Government and Policy* 33 (3) (junio 1): 457-474. doi:10.1068/c13132.

Schijman, Emilia (2013), «Usages, pactes et " passes du droit ": L'accès au logement social à Buenos Aires», *Déviance et Société* 37 (1): 51. doi:10.3917/ds.371.0051.

Semmoud, Nora (2015), «" Clair-obscur " de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger», *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée* (26) (julio 9). doi:10.4000/emam.983. https://emam.revues.org/983.

Sims, David E. (2014), *Egypt's desert dreams: development or disaster?* El Cairo. The American University in Cairo Press.

Sims, David E., y Janet L Abu-Lughod (2010), *Understanding Cairo: The Logic of a City out of Control*. http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1649043.

Slack, Enid, y André Côté (2014), *Comparative urban governance*. Future of Cities. Government Office for Science. https://www.gov.uk/government/publications/future-cities-comparative-urban-governance.

Smith, Richard, Paulina Chow-White, Graeme Webb, Renee Cheun, Karen Fung, y J. Patrick Truman (2014), «The Missing Link: Immigrant Integration, Innovation and Skills Underutilization in Vancouver», En *Governing urban economies: innovation and inclusion in Canadian city-regions*, ed. Neil John Bradford y Allison Bramwell. Toronto. University of Toronto Press.

Souchaud, Sylvain, y Marie-France Prévôt-Schapira (2013), «Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement», *Problèmes d'Amérique latine* 90 (3): 5. doi:10.3917/pal.090.0005.

Stead, Dominic, y Evert J. Meijers (2015), *Urban planning and transport infrastructure provision in the Randstad, Netherlands*. Paris. International Transport Forum, OCDE.

Sterbenz, Christina, y Pamela Engel (2014), «The 50 Most Violent Cities In The World», *Business Insider*. http://uk.businessinsider.com/the-most-violent-cities-in-the-world-2014-11.

Stoeber, Pierre (2016), *Une révolution douce - les budgets participatifs*. Accedido julio 25. https://vimeo.com/119826246.

Storper, Michael, Thomas Kemeny, Naji Philip Makarem, y Taner Osman (2015), *The rise and fall of urban economies: lessons from San Francisco and Los Angeles*. Innovation and technology in the world economy. Stanford. Stanford University Press.

Suez (2016), «The first environmentally-friendly and socially inclusive water pricing scheme in France». Suez Environnement Média. Accedido agosto 8. http://newsroom.suez-environnement.com/the-first-environmentally-friendly-and-socially-inclusive-water-pricing-scheme-in-france/.

Sustainable Development Solutions Network (2013), *Why the world needs an urban sustainable development goal*. Thematic Group on Sustainable Cities. SDSN.

Swilling, Mark, Blake Robinson, Simon Marvin, y Mike Hodson (2013), *City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Intrastructure Transitions*. PNUE-IRP.

Tateno, Masaharu (2014), «Tokyo Gov. Masuzoe to face crunch time later this year», *Nikkei Asian Review*, agosto. http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Tokyo-Gov.-Masuzoe-to-face-crunch-time-later-this-year.

Taylor, Anna, Anton Cartwright, y Catherine Sutherland (2014), *Institutional Pathways for Local Climate Adaptation*. Focales. AFD.

The Economist (2015), «Sub-Saharan Africa gets its first metro», *The Economist*, septiembre 22. http://www.economist.com/news/21665199-addis-ababa-has-opened-first-part-new-light-rail-system-sub-saharan-africa-gets-its-first-metro.

Theys, Jacques (2014), «Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ?», *Développement durable et territoires* (Vol. 5, n°1) (febrero 4). doi:10.4000/developpementdurable.10196.

Toledo Orozco, Viviana (2014), *Arts, Culture and Sport: Educational and Social Transformation Factors, Bogotá*. UCLG Culture 21 Good Practice 2014. CGLU.

Toutain, Olivier, y Virginie Rachmuhl (2014), *Evaluation et impact du programme d'appui à la réabsorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc*. Ex-Post. París. Agence Française de Développement.

Town, Stephen (2014), «Project Auckland: Single Agency CCO Will Achieve Change for Auckland», *New Zealand Herald*, diciembre 9, sec. Business. http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11370734.

Trent, Peter (2012), *The merger delusion: how swallowing its suburbs made an even bigger mess of Montreal*. Montréal. McGill-Queen's University Press.

Tribillon, Jean-François (2013), «Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine», En *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*, ed. Michel Max Raynaud, Djibril Diop, y Claire Simonneau. Montréal. Éditions Trames.

Tribout, Silvère (2015), «Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable». Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense.

Truc, Olivier (2015), «Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente», *Le Monde.fr*, noviembre 13. http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/11/13/copenhague-laboratoire-de-la-future-ville-intelligente_4809170_3244.html.

Turok, Ivan (2014), «The Urbanization/Development Nexus in the BRICS», En *The Routledge handbook on cities of the Global South*, ed. Sue Parnell y Sophie Oldfield. Nueva York. Routledge.

UNCTAD, ed. (1997), *Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*. World Investment Report 1997. Nueva York. Naciones Unidas.

———, ed. (2015), *Reforming International Investment Governance*. World Investment Report 2015. Nueva York. Naciones Unidas.

UN-DESA (2015), *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*. Nueva York. Naciones Unidas' Department of economic and Social Affairs (UN-DESA). https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf.

UNECE, Brian Evans, Orna Rosenfeld, Pietro Elisei, Oleg Golubchikov, Anna Badinya, Christian Küster, y Jean-Marie McAdams (2016), *Towards a city-focused, people-centred and integrated approach to the New Urban Agenda*. Regional Report to Habitat III. UNECE.

Vaillancourt, François, y Jean-Philippe Meloche (2013), *Public Finance in Montréal: In Search of Equity and Efficiency*. IMFG Paper. University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance. http://econpapers.repec.org/paper/mfgwpaper/15.htm.

Van Hamme, Gilles, y Mathieu Van Criekingen (2012), «Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles», *Métropoles* (11) (diciembre 12). https://metropoles.revues.org/4550.

Vanek, Joann, Martha Alter Chen, François Carré, James Heintz, y Ralf Hussmanns (2014), *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges*. WIEGO Statistics Working Paper. WIEGO.

Vanier, Martin (2016), «La métropolisation ou la fin annoncée des territoires?», *Métro Politiques*. Accedido julio 23. http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html.

Veltz, Pierre (2014), *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Quadrige. París. PUF.

Veyret, Yvette, y Bernard Chocat (2005), «Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles», *La Jaune et la Rouge* (606) (julio).

Villarubias, Marc (2014), *Making Lyon a sustainable city: a culturally cooperative community*. UCLG Culture 21 Good Practice 2014. CGLU.

Wang, Ya Ping, Lei Shao, Alan Murie, y Jianhua Cheng (2012), «The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China», *Housing Studies* 27 (3) (abril 1): 343-359. doi:10.1080/02673037.2012.651106.

Weizhen, Tan (2015), «SBF calls for a single consolidated agency for SMEs», *Today Online*, enero 8. http://www.todayonline.com/singapore/sbf-calls-single-consolidated-agency-smes.

Willemez, Laurent (2015), «De la cause de l'environnement à l'urgence écologique», *Savoir/Agir* 33 (3): 9. doi:10.3917/sava.033.0009.

Wollmann, Hellmut (2013), «Public Services in European Countries Between Public/Municipal and Private Sector Provision and Reverse?», En *IPSA Conference*. Grenoble.

Wong, Olga, y Sijia Jiang (2015), «Billion-dollar dividend plan to help pay for third runway at Hong Kong airport», *South China Morning Post*, febrero 5. http://www.scmp.com/news/hong-kong/article/1702361/billion-dollar-dividend-plan-help-pay-third-runway-hong-kong-airport.

Worland, Justin (2015), «Why New York City Will Be Flooded More Often», *TIME*, septiembre 28. http://time.com/4052691/new-york-city-flood-risk-rising/.

World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*. Annex. Nueva York. Naciones Unidas.

World Economic Forum (2014), *The Competitiveness of Cities*. Geneva. World Economic Forum.

Yapi-Diahou, Alphonse, Emile Brou-Koffi, y Adjoba-Marthe Koffi-Didia (2014), «La production du sol à Abidjan: du monopole d'Etat au règne du privé», En *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, ed. Jean-Louis Chaleard. Karthala Editions.

Zambrano-Barragán, Carolina, Othon Zevallos, Marcos Villacís, y Diego Enríquez (2011), «Quito's Climate Change Strategy: A Response to Climate Change in the Metropolitan District of Quito, Ecuador», En *Resilient Cities*, ed. Konrad Otto-Zimmermann, 515-529. Local Sustainability 1. Springer Netherlands. doi:10.1007/978-94-007-0785-6_51.

Zarate Yepes, Carlos Alberto, Helena Pérez Garcés, María Clara Echeverría, Jérôme Monnet, Sabah Abouessalam, Lucrecia Orrego, Luis Carrizo, et al. (2014), «La charte de Medellin». doi:10.13140/2.1.1359.4401.

Zérah, Marie-Hélène (2009), «Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai», *Development and Change* 40 (5) (septiembre): 853-877. doi:10.1111/j.1467-7660.2009.01586.x.

Zimmermann, Prof Horst (2015), «Net Fiscal Flows and the Size of Cities», *Raumforschung Und Raumordnung* 74 (1): 3-7. doi:10.1007/s13147-015-0373-4.

CIUDADES INTERMEDIAS

Abers, R. (1998), «Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil», En *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*, ed. Mike Douglass y John Friedmann. Chichester, England; Nueva York. J. Wiley.

AfDB, UNDP, y OECD (2015), *African Economic Outlook 2015*. París. OECD.

——— (2016), *African Economic Outlook 2016*. París. OECD.

African Development Bank, African Development Fund, y UN Economic Commission for Africa (2013), *Review of the Implementation Status of the Trans African highways and the missing links*. Main Report. Estocolmo. SWECO y NCG.

African Union Commission (2014), *Agenda 2063. The Africa We Want*. http://archive.au.int/assets/images/agenda2063.pdf.

Ali, Jasmine, y Jago Dodson (2015), *National Urban Policy. Asia and Pacific Region*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Altenburg, Tilman, y Jörg Meyer-Stamer (1999), «How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America», *World Development* 27 (9) (septiembre): 1693-1713. doi:10.1016/S0305-750X(99)00081-9.

Angel, Shlomo (2012), *Planet of cities*. Cambridge, Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Angel, Shlomo, Jason Parent, Daniel L. Civco, y Alejandro M. Blei (2012), *Atlas of urban expansion*. Cambridge, Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Arnett, George (2014), «London Gets 24 Times as Much Spent on Infrastructure per Resident than North-East England», *The Guardian*, agosto 7, sec. News. http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/aug/07/london-gets-24-times-as-much-infrastructure-north-east-england.

Ashton-Wyatt, Annemarie (2015), *Cities beyond Perth. Best bets for growth in a new economic environment*. Barton. Regional Australia Institute.

Bachtler, John, y Irene McMaster (2008), «EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States», *Environment and Planning C: Government and Policy* 26 (2): 398-427. doi:10.1068/c0662.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013), *Cuenca. Ciudad Sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2009), *World Development Report: reshaping economic geography*. World development report 2009. Washington, D.C. Banco Mundial.

Battistella, Graziano, y Ma. Cecilia G. Conaco (1998), «The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines», *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 13 (2): 220-241.

Bellet, Carme, y Josep M. Llop, eds. (2000), *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. 1. ed. Colección Actas. Lleida. Editorial Milenio.

Benner, Maximilian (2012), *Cluster Policy as a Development Strategy. Case Studies from the Middle East and North Africa*. Working Paper Series in Economics. University of Lüneburg, Institute of Economics. https://ideas.repec.org/p/lue/wpaper/255.html.

Biao, Xiang (2007), «How Far Are the Left-behind Left behind? A Preliminary Study in Rural China», *Population, Space and Place* 13 (3) (mayo): 179-191. doi:10.1002/psp.437.

Bolay, J.-C., y A. Rabinovich (2004), «Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development», *Cities* 21 (5) (octubre): 407-421. doi:10.1016/j.cities.2004.07.007.

Brar, Jaidit, Shishir Gupta, Anu Madgavkar, Barnik C. Maitra, y Sunali Rohra (2014), «India's economic geography in 2025: states, clusters and cities», *McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India*.

Bretagnolle, Anne, Eric Daudé, y Denise Pumain (2006), «From Theory to Modelling: Urban Systems as Complex Systems», *Cybergeo: European Journal of Geography* (marzo 8). doi:10.4000/cybergeo.2420.

Carcenac, Paul (2016), «Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire», *Le Figaro*, abril 14, sec. Société. http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/04/14/01016-20160414ARTFIG00180-comment-la-ville-d-albi-veut-conquerir-son-autosuffisance-alimentaire.php.

CCER (2013), *La décentralisation à la croisée des chemins: Réformes territoriales en Europe en période de crise*. Bruselas. Conseil des Communes et Régions d'Europe.

CER, UN-ESCAP, y UNDP (2013), *Urbanization in Central Asia: challenges, issues and prospects*. Tashkent. UN-ESCAP.

Choe, K., y Brian H. Roberts (2011), *Competitive cities in the 21st century: cluster-based local economic development*. Urban development series. Mandaluyong City, Metro Manila, Filipinas. Asian Development Bank.

Choe, Kyeongae, y Aprodicio A. Laquian (2008), *City cluster development: toward an urban-led development strategy for Asia*. Urban development series. Mandaluyong City, Metro Manila, Filipinas. Asian Development Bank.

Christaller, Walter (1972), «How I discovered the Theory of Central Places: A Report about the Origin of Central Places», En *Man, space, and environment: concepts in contemporary human geography*, ed. Paul Ward English y Robert C. Mayfield. Nueva York. Oxford University Press.

CGLU (2009), *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008*. GOLD - Global report on Decentralization and Local Democracy 1. Washington, D.C. Banco Mundial.

——— (2010), *Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities*. Barcelona. Secretariado Mundial de CGLU.

——— (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*. GOLD - Global Report on Decentralization and Local Democracy 2. Cheltenham. Edward Elgar.

——— (2012), *Planning and management of sustainable urban development of Intermediary cities*. UCLG Frame Document. Barcelona. UCLG Learning.

——— (2013), *Technical exchange between peers decentralized cooperation Brazil and Mozambique*. UCLG Peer Learning Notes. Barcelona. UCLG Learning.

——— (2014), *Basic services for all in an urbanizing world*. GOLD - Global report on Decentralization and Local Democracy 3. Milton; Nueva York. Routledge.

——— (2015a), *Urban-Rural policies for the promotion of decent work in intermediary cities*. UCLG Peer Learning Notes. Barcelona. UCLG Learning.

——— (2015b), *Public Space as a generator of growth in African Cities*. UCLG Peer Learning Notes. Barcelona. UCLG Learning.

——— (2016), *UCLG Frame Document for Intermediary Cities. Planning and management of sustainable urban development*. UCLG Frame Document. Barcelona. Secretariado Mundial de CGLU.

Cities Alliance, y CGLU África (2013), *Assessing the institutional environment of local governments in Africa*. Cities Alliance y CGLU África.

Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento de CGLU, y Ciudad de Bilbao (2012), *Smart Cities Study. Estudio internacional sobre la situación de las TIC, la innovación y el conocimiento en las ciudades*. Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento de CGLU.

Comisión Europea, ed. (2013), *Quality of Life in Cities: Perception Survey in 79 European Cities*. Oct. 2013. Luxemburgo. Publ. Off. of the Europ. Union.

——— (2014a), *Communication to the European Parliament and the Council of the EU on the Urban Dimensions of EU Policies – Key features of a EU Urban Agenda*, COM(2014) 490 final.

——— (2014b), *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators*. Bruselas. Comisión Europea.

Consejo de Europa (1985), *European Charter of Local Self-Government*. http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088.

Dalsgaard, Andreas (2012), *The Human Scale - Official Trailer*. https://www.youtube.com/watch?v=BxywJRJVzJs.

D'Amico, M., R. Merli, C. Ippolito, y M. Preziosi (2012), *Evolution of the Cluster Approach to the EMAS Regulation in Italy*. Roma. ENEA Communication Unit.

De Mello, L. (2007), «Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments», En *Financing cities: fiscal responsibility and urban infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, ed. George E. Peterson y Patricia Clarke Annez. Washington, DC; Los Angeles. Banco Mundial; Sage Publications.

ESPON (2012), *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. Applied Research. Luxemburgo. ESPON.

——— (2014), *Territories Finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment*. Luxemburgo. ESPON.

——— (2015), *European Towns and Territorial Cooperation*. ESPON Article. Luxemburgo. ESPON.

ESPON, y University of Geneva (2012), *European Perspective on Specific Types of Territories*. GEOSPECS. Luxemburgo. ESPON.

ETC Transport Consultants (2014), *Transport Market Study for the Scandinavian Mediterranean RFC*. Executive Summary.

Federal Ministry of Works and Housing (1992), *National Urban Development Policy for Nigeria*. Federal Ministry of Works and Housing.

Florida, Richard (2016), «2013's Best Performing American Cities», *CityLab*. Accedido junio 29. http://www.theatlanticcities.com/jobs-and-economy/2013/12/2013s-best-performing-american-cities/7887/.

Gao, Ting (2004), «Regional Industrial Growth: Evidence from Chinese Industries», *Regional Science and Urban Economics* 34 (1) (enero): 101-124. doi:10.1016/S0166-0462(03)00023-1.

Gault, Michel (1989), *Villes intermédiaires pour l'Europe?* París. Syros.

Geyer, H. S (2011), *International Handbook of Urban Policy. Issues in the Developing World*. Vol. 3. 3 vols. Cheltenham; Northampton. Edward Elgar.

Giffinger, Rudolf, Hans Kramar, Gudrun Haindl, y Christian Fertner (2008), *European Smart Cities: Die Position der Stadt Graz im Vergleich ausgewählter europäischer Mittelstädte: Bericht zum Workshop 'Smart City Graz' vom 12. November 2008, Rathaus Graz*. Vienna University of Technology.

Glaeser, Edward L. (2008), *Cities, agglomeration, and spatial equilibrium*. Lindahl lectures. Oxford. Oxford University Press.

Gregory, Regina (2011), «Germany - Freiburg - Green City», *The EcoTipping Points Project*. http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html.

Gret, Marion, y Yves Sintomer (2005), *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Nouvelle ed. Sur le vif. París. La Découverte.

Haughton, Graham, y Colin Hunter (2003), *Sustainable Cities*. Londres; Nueva York. Routledge.

Henckel, Timo, y Warwick J. McKibbin (2010), *The Economics of Infrastructure in a Globalized World: Issues, Lessons and Future Challenges*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

Hildebrand, Mark, Trevor Kanaley, y Brian H. Roberts (2015), *Sustainable and Inclusive Urbanization in Asia Pacific*. ESCAP.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (2006), *La stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande*. París. IAURIF.

Inteli (2011), *Creative-based strategies in small and medium-sized cities: guidelines for local authorities*. http://goo.gl/C5ahGd.

International Bank for Reconstruction and Development, Banco Mundial, y Development Research Centre of the State Council (2014), *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Banco Mundial.

Jacobsen, Noel Brings (2006), «Industrial Symbiosis in Kalundborg, Denmark: A Quantitative Assessment of Economic and Environmental Aspects», *Journal of Industrial Ecology* 10 (1-2) (enero 1): 239-255. doi:10.1162/108819806775545411.

John, Lynelle (2012), *Secondary Cities in South Africa: the start of a conversation*. South African Cities Network.

Johnston, Robert E., y J. Douglas Bate (2013), *The Power of Strategy Innovation: A New Way of Linking Creativity and Strategic Planning to Discover Great Business Opportunities*. Nueva York. AMACOM.

Jomo, KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, y Daniel Platz (2016), *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* DESA Working Paper. UN-DESA.

Joshi, Anuradha, Wilson Prichard, y Christopher Heady (2014), «Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research», *The Journal of Development Studies* 50 (10) (octubre 3): 1325-1347. doi:10.1080/00220388.2014.940910.

Juliá Igual, Juan Francisco, y Elena Meliá Martí (2008), «Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Contributions to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of The 27», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 62: 147-172.

Kaganova, Olga (2011), *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments*. Banco Mundial.

Kewalramani, G. (2000), «India's urban system and the intermediate city», En Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad, ed. Carme Bellet y Josep M. Llop. Lleida. Editorial Milenio.

Kotkin, Joel, y Mark Schill (2016), «A Map of America's Future: Where Growth Will Be Over the Next Decade», *Forbes*. Accedido junio 28. http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/09/04/a-map-of-americas-future-where-growth-will-be-over-the-next-decade/.

Lall, Somik V., ed. (2013), *Planning, connecting, and financing cities--now: priorities for city leaders*. Washington, DC. Banco Mundial.

Leanza, Eugenio, y Gianni Carbonaro (2016), «Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession», En *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio y Francesca Rizzo, 175-194. Urban and Landscape Perspectives. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-33024-2_10.

Li, Bingqin, y Xiansheng An (2009), *Migration and Small Towns in China: Power Hierarchy and Resource Allocation*. Londres. Human Settlement Group, International Institute for Environment and Development.

Llop, Josep M, y Ezequiel Usón i Guardiola, eds. (2012), *Ciudades intermedias: dimensiones y definiciones*. Lleida. Editorial Milenio.

López Moreno, Eduardo, y Zeltia González Blanco (2014), «Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity», *American International Journal of Social Sciences* 3 (2): 207-216.

Lubaale, Grace N., y Owen Nyang'oro (2012), *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru, Kenya*. WIEGO.

Madbouly, Mostafa (2009), «Revisiting urban planning in the Middle East North Africa region», *Regional study prepared for UN-Habitat Global Report on Human Settlements*. http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.2009.Regional.MENA.pdf.

Mahadevia, D. (2007), *Inter-City and Intra-City Inequity in Infrastructure Development in Urban China*. Working Papers. Ahmedabad. India School of Planning, CEPT University.

McGranahan, Gordon, y David Satterthwaite (2014), *Urbanisation: Concepts and Trends*. Londres. IIED.

Meligrana, John, ed. (2004), *Redrawing local government boundaries: an international study of politics, procedures and decisions*. Vancouver. UBC Press.

Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation, y Ministry of Urban Development (2011), *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission*. New Delhi. Government of India.

Naciones Unidas (2015a), *Issue paper on Informal Settlements*. Habitat III Issue Papers. Nueva York. Naciones Unidas.

——— (2015b), *Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal*. Cuenca. Naciones Unidas. http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-DeclarationCuencaEN.pdf.

New Geography (2015), «Best Cities 2015». http://www.newgeography.com/category/story-topics/best-cities-2015.

Nicolò, Giorgia F., y Mohamed ag Bendech («Street food vending in West African cities: potential and challenges», En *Street food: culture, economy, health and governance*, ed. Ryzia de Cassia Viera Cardoso, Michèle Companion, y Stefano Marras, 146-160. Nueva York. Earthscan.

OCDE (2010), *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries*. París. OECD.

——— (2012a), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. OECD Green Growth Studies. París. OCDE.

——— (2012b), *OECD Urban Policy Reviews: Korea 2012*. OECD Urban Policy Reviews. París. OCDE.

——— (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Rural Policy Reviews. París. OCDE.

——— (2015), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*. OECD Urban Policy Reviews. París. OCDE.

Okech, Roselyne N. (2010), «Socio-Cultural Impacts of Tourism on World Heritage Sites: Communities' Perspective of Lamu (Kenya) and Zanzibar Islands», *Asia Pacific Journal of Tourism Research* 15 (3) (septiembre): 339-351. doi:10.1080/10941665.2010.503624.

Okeke, I.N. (2014), *Towards a New Growth Path in Africa: A Study of National Urban Policy Responses to Urbanization*. Working Papers. Braamfontein, Johannesburgo. South African Cities Network.

ONU-Hábitat (1996), *An urbanizing world: global report on human settlements, 1996*. Oxford; Nueva York. Oxford University Press.

——— (2008), *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities*. Londres. Routledge. http://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20082009-harmonious-cities-2/.

———, ed. (2009), *Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009*. Londres; Sterling. Earthscan.

——— (2012a), *State of the World's Cities 2012-2013: Prosperity of Cities*. Nairobi. ONU-Hábitat.

———, (2012b), *The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2013), *The state of European Cities in Transition 2013: Taking stock after 20 years of reform*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2015a), *Contribution of the United Nations Human Settlements Programme to the post-2015 development agenda in order to promote sustainable urban development and human settlements*.

——— (2015b), *Communiqué on «The role of intermediate cities in strengthening urban-rural linkages towards the New Urban Agenda»*.

——— (2016), *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures*. Nairobi. ONU-Hábitat.

ONU-Hábitat, y CAF (2014), *Construction of More Equitable Cities*. Cities Prosperity Initiative.

ONU-Hábitat, y Cities Alliance (2014), *The evolution of National Urban Policies. A global overview.* Nairobi. ONU-Hábitat.

Organización Mundial del Turismo (2012), *Global report on city tourism - Cities 2012 Project*. Madrid. UNWTO.

Orozco, Manuel (2008), «The Local Economy and Local Governments' Responses to Remittances in Latin America and the Caribbean», *Inter-American Dialogue*: 25.

Orozco, Manuel, y Rebecca Rouse (2012), «Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development», En *The community development reader*, ed. James DeFilippis y Susan Saegert. Nueva York. Routledge.

Parkinson, Michael, Richard Meegan, Jay Karecha, Richard Evans, Gerwyn Jones, Iván Tosics, Antal Gertheis, et al. (2012), *Second Tier Cities in Europe: in an age of austerity why invest beyond the capitals?* Liverpool. ESPON y European Institute of Urban Affairs.

Pauleit, Stephan, Adrien Coly, Sandra Fohlmeister, Paolo Gasparini, Gertrud Jørgensen, Sigrun Kabisch, Wilbard J. Kombe, Sarah Lindley, Ingo Simonis, y Kumelachew Yeshitela, eds. (2015), *Urban Vulnerability and Climate Change in Africa*. Vol. 4. Future City. Cham. Springer International Publishing.

Payne, G., A. Durand-Lasserve, y C. Rakodi (2009), «The Limits of Land Titling and Home Ownership», *Environment and Urbanization* 21 (2) (octubre 1): 443-462. doi:10.1177/0956247809344364.

Pendall, Rolf, y John I. Carruthers (2003), «Does Density Exacerbate Income Segregation? Evidence from U.S. Metropolitan Areas, 1980 to 2000», *Housing Policy Debate* 14 (4) (enero): 541-589. doi:10.1080/10511482.2003.9521487.

Porter, Michael E. (1998), *The competitive advantage of nations*. Nueva York. Free Press.

Resnik, David B. (2010), «Urban Sprawl, Smart Growth, and Deliberative Democracy», *American Journal of Public Health* 100 (10) (octubre): 1852-1856. doi:10.2105/AJPH.2009.182501.

RESOLIS (2016), *Systemes alimentaires territorialisés au Québec*. Journal RESOLIS. París. RESOLIS.

Rifkin, Jeremy (2013), *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

Rizos, Vasileios, Arno Behrens, Terri Kafyeke, Martin Hirschnitz-Garbers, y Anastasia Ioannou (2015), *The Circular Economy Barriers and Opportunities for SMEs*. Bruselas. CEPS.

Roberts, Brian H (2004), «The Application of Industrial Ecology Principles and Planning Guidelines for the Development of Eco-Industrial Parks: An Australian Case Study», *Journal of Cleaner Production* 12 (8-10) (octubre): 997-1010. doi:10.1016/j.jclepro.2004.02.037.

Roberts, Brian H. (2014), *Managing systems of Secondary Cities*. Bruselas. Cities Alliance.

——— (2015), *Gestionando sistemas de Ciudades Secundarias*. Cities Alliance, Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Gestionando%20Web.pdf.

Roberts, Brian H., y R. Hohmann (2014), «Secondary Cities: Managing Urban Land Governance Systems», En *World Bank Conference on Land and Poverty*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Roberts, Brian H., M. Lindfield, y F. Steinberg (2014), *Shaping the future through an Asia-Pacific partnership for Urbanization and Sustainable City Development*. APEC Policy Support Unit. Singapur. Asia-Pacific Economic Cooperation.

Rondinelli, Dennis A. (1983), *Secondary cities in developing countries: policies for diffusing urbanization*. Beverly Hills. Sage Publications.

Sapotichne, J. (2010), «The Evolution of National Urban Policy: Congressional Agendas, Presidential Power, and Public Opinion», En *National Urban Policy: Is a New Day Dawning?* Washington, D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Schneider, Aaron, y Marcelo Baquero (2006), «Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre», *Open Docs - Institute of Development*

Studies. http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/4058.

Schwab, Klaus (2016), *The Fourth Industrial Revolution*.

Seaforth, Wandia, y Elizabeth Mwaniki (2008), *Gender mainstreaming in local authorities: best practices*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Singh, Ashbindu, Sumith Pathirana, y Hua Shi (2006), *Assessing coastal vulnerability: developing a global index for measuring risk*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Smoke, Paul (2013), «Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure», En *Financing metropolitan governments in developing countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, y Deborah L. Wetzel. Cambridge, Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

South African Cities Network (2014), *Outside the Core: Towards an Understanding of Intermediate Cities*. Braamfontein. SACN. http://www.erln.co.za/images/jevents/5624bb688ae2e0.02572050.pdf.

Tacoli, Cecilia, Gordon McGranahan, y David Satterthwaite (2015), *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*. Londres. IIED.

Turok, Ivan, y Susan Parnell (2009), «Reshaping Cities, Rebuilding Nations: The Role of National Urban Policies», *Urban Forum* 20 (2) (mayo): 157-174. doi:10.1007/s12132-009-9060-2.

UNECE, Brian Evans, Orna Rosenfeld, Pietro Elisei, Oleg Golubchikov, Anna Badinya, Christian Küster, y Jean-Marie McAdams (2016), *Towards a city-focused, people-centred and integrated approach to the New Urban Agenda*. Regional Report to Habitat III. UNECE.

UNISDR (2015), «Christchurch re-born after five years». UNISDR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction. http://www.unisdr.org/archive/48110.

Venables, A.J. (2008), «New Economic Geography», En *The new Palgrave dictionary of economics*, ed. Steven N. Durlauf y Lawrence Blume. Basingstoke; Nueva York. Palgrave Macmillan.

Vu Kim Chi, Nguyen Thi Thuy Hang, Dinh Thi Bao Hoa, Luong Thi Van, Nguyen Huu Xuan, Tran Thanh Ha, y Nguyen Thi Thu Trang (2015), *Coastal Urban Climate Resilience Planning in Quy Nhon, Vietnam*. Londres. International Institute for Environment and Development.

Wood, William B. (1986), «Intermediate Cities on a Resource Frontier», *Geographical Review* 76 (2) (abril): 149-159. doi:10.2307/214621.

Yousef, Tarik M (2004), «Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950», *Journal of Economic Perspectives* 18 (3) (septiembre): 91-116. doi:10.1257/0895330042162322.

TERRITORIOS

AfDB, PNUD, y OCDE (2015), *African Economic Outlook 2015*. París. OCDE.

——— (2016), *African Economic Outlook 2016*. París. OCDE.

Agence Française de Développement, y SEDET (2011), *Africapolis: dynamiques del'urbanisation, 1950-2020. Approche géo-statistique. Afrique de l'Ouest.* Question de Développement. AFD.

Agnew, J. (2013), «The 'new Regionalism' and the Politics of the Regional Question», En *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, ed. John Loughlin, John Kincaid, y Wilfried Swenden. Abingdon. Routledge.

Ames, Barry, Edwin Connerley, Domingos M. do Rosario, Eduardo Nguenha, y Laudemiro Francisco (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. Washington, D.C. USAID.

Ascani, Andrea, Riccardo Crescenzi, y Simona Iammarino (2012), *Regional Economic Development: a review*. SEARCH Working Paper. Sharing KnowledgE Assets: InteRregionally Cohesive NeigHborhoods (SEARCH) Project. http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf.

Asian Development Bank (2012), *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*. Manila. Asian Development Bank.

Association des Régions de France (2015), *Les chiffres clés des Régions*. París. ARF.

Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, y Emmanuel Saez (2011), «Top Incomes in the Long Run of History», *Journal of Economic Literature* 49 (1) (marzo): 3-71. doi:10.1257/jel.49.1.3.

Ayibotele, Nii Boi (2003), *Transboundary organization in the Niger River Basin*. West Africa - IWRM in the Niger River Basin. Estocolmo. Global Water Partnership.

Banco Mundial (2009), *World Development Report: reshaping economic geography*. World development report 2009. Washington, D.C. Banco Mundial.

Barca, Fabrizio, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose (2012), «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science* 52 (1) (febrero): 134-152. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.

Benjamin, S. (2003), *The role of small and intermediate centres around Bangalore: their impact on local economies, rural development, poverty reduction and pro-poor politics*. Londres. IIED.

Brar, Jaidit, Shishir Gupta, Anu Madgavkar, Barnik C. Maitra, y Sunali Rohra (2014), «India's economic geography in 2025: states, clusters and cities», McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India.

Breux, Sandra, Jérôme Couture, y Nicole Goodman (2015), «Rationality of voters in small towns», En *Canadian Political Science Association*. https://www.researchgate.net/publication/278727155_Rationality_of_voters_in_small_towns.

Bryceson, D., y P. Yankson (2010), «Frontier mining settlements: livelihood promises and predicaments», En *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, ed. Jytte Agergaard, Niels Fold, y Katherine V. Gough. Londres; Nueva York. Routledge.

CGLU (2011), *La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI*. GOLD II. Madrid. Civitas.

——— (2014), *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial*. GOLD III. Cizur Menor, Navarra. Aranzadi.

Champion, A. G., y Graeme Hugo (2004), «Conclusions», En *New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy*, ed. A. G. Champion y Graeme Hugo. Aldershot. Ashgate.

Charbit, Claire (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts*. OECD Regional Development

Charbit, Claire, y Maria Varinia Michalun (2009), *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance. París. OCDE.

Ciccarone, Agnès, Anne Saline, Andrea Przybyla, y Julie Nicolas (2015), *The role of European regions in 2015. A state of play of subsidiarity and multilevel governance in Europe.* Estrasburgo y Bruselas. Assembly of European Regions.

Cingano, Federico (2014), *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

Cities Alliance (2015), *Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda*. Discussion Paper. Bruselas. Cities Alliance.

Cities Alliance, y CGLU Afrique (2015), *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*. Cities Alliance y CGLU África.

Comisión Europea (2010), *Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries*. Green Paper. Bruselas. Comisión Europea.

——— (2014), *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*. Cohesion Policy. Bruselas. Comisión Europea.

Comité de las Regiones (2009), *White Paper on Multilevel Governance*. Bruselas. Comité de las Regiones. http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-white-paper/0387_inside-en-last.pdf.

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (2015), *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*. París. CGET.

Czerny, M., P. Van Lindert, y Otto Verkoren (1997), «Small and intermediate towns in Latin American rural and regional development», En *Small towns and beyond: rural transformation and small urban centres in Latin America*, ed. P. van Lindert y Otto Verkoren. Thela Latin America Series 6. Ámsterdam. Thela Publishers.

De Visser, Jaap (2009), «Republic of South Africa», En *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, ed. John Kincaid y Nico Steytler. Montréal. McGill-Queen's Press - MQUP.

Denis, Eric, y Bayat Asef (2002), *Egypt. Twenty Years of Urban Transformation*. Urban Change Working Paper. Londres. IIED (unpublished manuscript).

Departamento Nacional de Planeación (2011), *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2015a), *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.* Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2015b), *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la trasformación del campo*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2016), *Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Department of Agriculture and Rural Development (2015), *Strategic Plan 2015-2022. Together We Have Made KZN a Better Province to Live in*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Health (2015), *Strategic Plan 2015-2019*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Human Settlements (2015), *Strategic Plan 2015/16-2019/20. Houses, Security and Comfort for All.* Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Public Works (2015), *Strategic Plan 2015-2020*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Dickovick, J. Tyler, y Rachel Beatty Riedl (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: final report and summary*. Washington, D.C. USAID.

Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (2016), *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Reference Document. Tools and Methods. Bruselas, Luxemburgo. Comisión Europea.

Douglass, Mike (1998), «A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia», *Third World Planning Review* 20 (1) (febrero): 1. doi:10.3828/twpr.20.1.f2827602h503k5j6.

Drewes, J. E., y M. van Aswegen (2013), «National planning in South Africa: a critical review», En *Sustainable Development and Planning*, ed. C.A. Brebbia, VI:193-204. Southampton. WIT Press.

Dubarie, Patrick, y Jean-Pierre Pellegrin (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire au Bresil*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Dunmade, Israel S. (2014), «Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships: A Study on Regional and Inter-municipal Collaborations between some Southern Alberta Municipalities», *Environment and Ecology Research* 2 (1): 1-7. doi:10.13189/eer.2014.020101.

ESPON (2015), *European Towns and Territorial Cooperation*. ESPON Article. Luxemburgo. ESPON.

FAO, (2013), *The State of Food and Agriculture. Food Systems for Better Nutrition*. The State of Food and Agriculture 2013. Roma. FAO.

——— (2015), *Global Forest Resources Assessment 2015*. Desk Reference. Roma. FAO.

Farole, Thomas (2011), *Special economic zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences*. Directions in development. Trade. Washington, D.C. Banco Mundial.

Farole, Thomas, y Gokhan Akinci, eds. (2011), *Special economic zones: progress, emerging challenges, and future directions*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Federal Office for Building and Regional Planning, y Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (2006), *Perspectives of Spatial Development in Germany*. Berlin. Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung.

Fold, Niels, y Cecilia Tacoli (2010), «Agricultural frontier settlements: markets, livelihood diversification and small town development», En *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, ed. Jytte Agergaard, Niels Fold, y Katherine V. Gough. Routledge studies in human geography 29. Londres; Nueva York. Routledge.

Fosu, Augustin Kwasi, World Institute for Development Economics Research, y United Nations University, eds. (2013), *Achieving development success: strategies and lessons from the developing world*. Oxford. Oxford University Press.

Frandsen, Annie Gaardsted (2002), «Size and Electoral Participation in Local Elections», *Environment and Planning C: Government and Policy* 20 (6) (diciembre 1): 853-869. doi:10.1068/c0228.

Galarraga, Ibon, Mikel González-Eguino, y Anil Markandya (2009), *The Role of Regions in Climate Change Policy*. BC3 Working Paper. Leioa. Basque Centre for Climate Change BC3.

Garza, G. (2003), *Urbanisation in Mexico during the twentieth century*. Urban Change Working Paper. Londres. IIED.

Global Taskforce of Local and Regional Governments, ONU-Hábitat, y PNUD (*Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at the subnational level*. Barcelona. CGLU.

Gobernación de Antioquia (2016a), *Antioquia piensa en grande. Plan de Desarrollo 2016-2019*. Medellín. Gobernación de Antioquia.

——— (2016b), *Bases del plan de desarrollo de Antioquia*. Medellín. Gobernación de Antioquia.

Gobierno Regional del Cusco (2009), *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado. Cusco al 2021*. Cusco. Gobierno Regional del Cusco.

Gobierno Regional Moquegua (2014), *Estrategia Regional de Diversidad Biológica 2014-2021*. Moquegua. Gobierno Regional Moquegua.

González, L. (2013), «Tensions between Centralization and Decentralization in the Argentinian Federation», En *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, ed. John Loughlin, John Kincaid, y Wilfried Swenden. Londres; Nueva York. Routledge.

Government of India (2013), *Twelfth five year plan (2012-2017)*. New Delhi, India; Thousand Oaks, California. SAGE Publications.

——— (2015), *NITI Aayog. From planning to NITI. Transforming India's development agenda.* New Delhi. Government of India.

Government of India, y Ministry of Commerce and Industry (2015), *Foreign Trade Policy*. New Delhi. Government of India.

Grasnik, Jan (2014), *Regionalism in Germany*. Augsburg. University of Augsburg.

Hackler, Darrene L. (2008), *Creating jobs in America: case studies in local economic development*. Research Report. Fairfax, VA. CGI Initiative for Collaborative Government.

Hasan, A. (2010), «Migration, Small Towns and Social Transformations in Pakistan», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 33-50. doi:10.1177/0956247809356180.

Helmsing, A.H.J. (2001), *Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America*. The Hague. Institute of Social Studies.

Hoang, Xuan Thanh, Thi Thu Phuong Đinh, Thi Thanh Hoa Dang, y Đinh Lap Le (2015), *Urbanisation and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements, 2006-2015*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

Hoang, Xuan Thanh, Thi Thu Phuong Đinh, Thu Huong Nguyen, y Cecilia Tacoli (2008), *Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements*. Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies. Londres. IIED.

Hofstede, Jacobus L. A., y Martin Stock (2016), «Climate Change Adaptation in the Schleswig-Holstein Sector of the Wadden Sea: An Integrated State Governmental Strategy», *Journal of Coastal Conservation* (abril 8). doi:10.1007/s11852-016-0433-0.

Hsu, Angel, Kaiyang Xu, Amy Weinfurter, y Stefanie Wnuck (2015), *Scaling up. Local to Global Climate Action*. Ginebra. R20 Regions of Climate Action.

Inteli (2011), *Creative-based strategies in small and medium-sized cities: guidelines for local authorities*. http://goo.gl/C5ahGd.

Kakwani, Nanak, y Ernesto M. Pernia (2000), «What is pro-poor growth?», *Asian Development Review* 18 (1).

Kamete, A. Y. (1998), «Interlocking Livelihoods: Farm and Small Town in Zimbabwe», *Environment and Urbanization* 10 (1) (abril 1): 23-34. doi:10.1177/095624789801000111.

Kanbur, S. M. Ravi, y Anthony Venables, eds. (2005), *Spatial inequality and development*. Oxford; Nueva York. Oxford University Press.

Klaufus, C. (2010), «Watching the City Grow: Remittances and Sprawl in Intermediate Central American Cities», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 125-137. doi:10.1177/0956247809359646.

Kotkin, Joel (2012), «Small Cities Are Becoming New Engine of Economic Growth», *Forbes*. http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/08/small-cities-are-becoming-the-main-engine-of-economic-growth/.

KwaZulu-Natal Provincial Planning Commission (2011), *Provincial Growth and Development Strategy*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Li, B. (2013), «Governing Urban Climate Change Adaptation in China», *Environment and Urbanization* 25 (2) (octubre 1): 413-427. doi:10.1177/0956247813490907.

Li, Bingqin, y Xiangsheng An (2010), «Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 51-66. doi:10.1177/0956247809356179.

Losch, Bruno, Sandrine Freguin-Gresh, y Eric Thomas White (2012), *Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World*. Banco Mundial.

Loughlin, John (2009), «The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe», *Perspectives on European Politics and Society* 10 (1) (abril): 51-68. doi:10.1080/15705850802700009.

Manda, Mtafu Zeleza (2014), «Where There Is No Local Government: Addressing Disaster Risk Reduction in a Small Town in Malawi», *Environment and Urbanization* 26 (2) (octubre 1): 586-599. doi:10.1177/0956247814530949.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, y Arjan H. Schakel (2008), «Patterns of Regional Authority», *Regional & Federal Studies* 18 (2-3) (junio): 167-181. doi:10.1080/13597560801979506.

McGranahan, Gordon, y David Satterthwaite (2014), *Urbanisation: Concepts and Trends*. Londres. IIED.

McMillan, Margaret, y Derek Headey (2014), «Introduction Understanding Structural Transformation in Africa», *World Development* 63 (noviembre): 1-10. doi:10.1016/j.worlddev.2014.02.007.

Ministère des Affaires Étrangères, y UMR PACTE-Territoires (2006), *Étude comparée des politique d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*. París. Ministère des Affaires Étrangères.

Ministry of Municipal Affairs and Housing (2011), *Economic development case study handbook*. Toronto. Provincia de Ontario.

Naciones Unidas (2016), «The Toluca Declaration for Habitat III. Latin America and the Caribbean», En *Regional Meeting Latin America and the Caribbean - Toluca*. Toluca. Naciones Unidas.

National Planning Commission (2012), *Our Future: Make It Work: National Development Plan, 2030*. Pretoria. National Planning Commission.

Nchito, Wilma S. (2010), «Migratory Patterns in Small Towns: The Cases of Mazabuka and Kalomo in Zambia», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 91-105. doi:10.1177/0956247810362846.

Nel, E., y T. Stevenson (2014), «The Catalysts of Small Town Economic Development in a Free Market Economy: A Case Study of New Zealand», *Local Economy* 29 (4-5) (junio 1): 486-502. doi:10.1177/0269094214535022.

Newbold, Tim, Lawrence N. Hudson, Andrew P. Arnell, Sara Contu, Adriana De Palma, Simon Ferrier, Samantha L. L. Hill, et al. (2016), «Has Land Use Pushed Terrestrial Biodiversity beyond the Planetary Boundary? A Global Assessment», *Science* 353 (6296) (julio 15): 288-291. doi:10.1126/science.aaf2201.

Northern Territory Government (2016), *Northern Territory Balanced Environment Strategy*. Discussion Draft. Darwin, Australia. Department of the Chief Minister.

Nrg4SD (2015), *Inspiring subnational climate action. Cases and lessons from regional governments*. Bruselas. Network of Regional Governments for Sustainable Development.

NSW Department of Trade and Investment (*Economic Development Strategy for Regional NSW*. Sydney. State of New South Wales.

OCDE (2005), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. París. OCDE.

——— (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*. Public Governance Committee. París. OCDE.

——— (2009), *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth*. París. OCDE.

——— (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*. París. OCDE.

——— (2012a), *Promoting Growth in All Regions*. París. OCDE.

——— (2012b), *Environmental Outlook to 2050*. OECD Environmental Outlook. París. OCDE.

——— (2013a), *OECD Territorial Reviews: Brazil 2013*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2013b), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Rural Policy Reviews. París. OCDE.

——— (2014a), *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*. París. OCDE.

——— (2014b), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2015a), *Principles on Water Governance*. París. OCDE.

——— (2015b), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París. OCDE.

———(«The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government». *28th Session of the Territorial Development Policy Committee*. París. OCDE.

Office of the Premier (2015), *Strategic Plan 2015-2020*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Ojeda García, Raquel (2002), *Políticas de descentralización en Marruecos: el proceso de regionalización*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública.

ONU-Hábitat (2006), *Meeting Development Goals in Small Urban Centres – Water and Sanitation in the World's Cities 2006*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2012), *Small Town Development Approaches*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Oranje, Mark (2010), «Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa - A Brief History», *European Spatial Research and Policy* 17 (2) (enero 1). doi:10.2478/s10105-010-0010-8.

Ostry, Jonathan, Andrew Berg, y Charalambos G. Tsangarides (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*. Washington, D.C. FMI.

Ostry, Jonathan David, y Andrew Berg (2011), *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* Washington, D.C. FMI.

Owusu, George (2008), «The Role of Small Towns in Regional Development and Poverty Reduction in Ghana: Debates and Developments», *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2) (junio): 453-472. doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00794.x.

Paris, Yves (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Pastor, Teresa (2016), «Regions for Biodiversity: achieving the Aichi targets», EUROPARC Federation. http://www.europarc.org/news/2016/07/regions-for-biodiversity-achieving-the-achi-targets/.

Pellegrin, Jean-Pierre (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Pike, Andy, Andres Rodríguez-Pose, y John Tomaney (2006), *Local and Regional Development*. Abingdon. Taylor & Francis.

Piketty, Thomas (2015), *El capital en el siglo XXI*. Madrid. Fondo de Cultura Economica de España.

Pirisi, Gábor, y András Trócsányi (2014), «Shrinking Small Towns in Hungary: The Factors behind the Urban Decline in Small Scale», *Acta Geographica Universitatis Comenianae* 58 (2): 131-147.

PNUD, PNUE, FOGAR, AIRF, AER, The Climate Group, CRPM-CPMR, The Northern Forum, Nrg4SD, y OLAGI (2010), *Regions: a solution to climate change*. Ginebra. PNUD y PNUE.

Provincia de Santa Fe (2016), *Strategies and Capacities for a Competitive Global Insertion*. Santa Fe, Argentina. Ministry of Government and Reform.

R20 (2015), *Annual Activity Report 2015*. Ginebra. R20 Regions of Climate Action.

Région Pays de la Loire (2014), *Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente en Pays de la Loire (2014-2020)*. Nantes. Région Pays de la Loire.

——— (2016), «L'adoption de la stratégie régionale de transition énergétique en Pays de la Loire pour 2014-2020», *Site du Conseil régional des Pays de la Loire*. Accedido septiembre 1. http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/environnement/energie/.

Région Wallonne (2014), *2014-2019. Oser, innover, rassembler*. Déclaration de Politique Régional 2014-2019. Namur. Région Wallonne.

Renting, Henk, Terry K Marsden, y Jo Banks (2003), «Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development», *Environment and Planning A* 35 (3) (marzo): 393-411. doi:10.1068/a3510.

RESOLIS (2016), *Systemes alimentaires territorialisés au Québec*. Journal RESOLIS. París. RESOLIS.

Ringgi, Hipolitus Yolisandry (2016), «Papua's response to the gift of Special Autonomy plus», *openDemocracy*. Accedido agosto 31. http://www.opendemocracy.net/hipolitus-yolisandry-ringgi/papua%E2%80%99s-response-to-gift-of-special-autonomy-plus.

Roberts, Brian H. (2015), «Rural Urbanization and the Development of Small and Intermediate Towns», En *Expert Group Meeting: The Role of Intermediate Cities in Strengthening Urban-Rural Linkages Towards the New Urban Agenda*. Bogotá.

Rodríguez-Pose, Andrés (2000), «Economic convergence and regional development strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre», *EIB Papers* 5 (1): 89-115.

———(2011), «Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics», *Journal of Economic Geography* 11 (2) (marzo 1): 347-356. doi:10.1093/jeg/lbq034.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Nicholas Gill (2003), «The Global Trend towards Devolution and Its Implications», *Environment and Planning C: Government and Policy* 21 (3) (junio 1): 333-351. doi:10.1068/c0235.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Daniel Hardy (2014), *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries. Panacea or pipedream?* SpringerBriefs in Regional Science. Cham, Switzerland. Springer International Publishing.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Sylvia Tijmstra (2009), *On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies*. Working Paper. Caracas. CAF.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Callum Wilkie (2015), *Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities*. Cities Alliance Discussion Paper. Bruselas. Cities Alliance.

Romein, A. (1997), «The role of central places in the development of regional production structures: the case of Huetar Norte, Costa Rica», En *Small towns and beyond: rural transformation and small urban centres in Latin America*, ed. P. van Lindert y Otto Verkoren. Thela Latin America series 6. Ámsterdam. Thela Publishers.

Romeo, Leonardo G. (2014), *The Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Development Outcomes*. Policy Note. ADM Programme. Bruselas. Comisión Europea y capacity4dev.eu.

Sala-i-Martin, Xavier (2002), *The Disturbing «Rise» of Global Income Inequality*. Working Paper. National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w8904.

Sall, M. (2010), «Straightforward Critics or Would-Be Candidates? International Migrants and the Management of Local Affairs and Development: The Case of the Senegal River Valley», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 81-89. doi:10.1177/0956247809356177.

Sall, Mohamadou, Serigne Mansour Tall, Aly Tandian, y Al Assane Samb (2015), *Climate Change, Adaptation Strategies and Mobility: Evidence from Four Settlements in Senegal*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

Satterthwaite, D., G. McGranahan, y C. Tacoli (2010), «Urbanization and Its Implications for Food and Farming», *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 365 (1554) (septiembre 27): 2809-2820. doi:10.1098/rstb.2010.0136.

Satterthwaite, David (2007), *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

Satterthwaite, David, y Cecilia Tacoli (2003), *The Urban Part of Rural Development: The Role of Small and Intermediate Urban Centres in Rural and Regional Development and Poverty Reduction*. Londres. IIED.

Servillo, Loris, Rob Atkinson, Ian Smith, Antonio Russo, Luděk Sýkora, Christophe Demazière, y Abdel-Illah Hamdouch (2014), *TOWN. Small and medium sized towns in their functional territorial context*. TOWN Project Final Report. Luxemburgo. ESPON.

Smoke, Paul (2001), *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*. Democracy, Governance and Human Rights Programme. Ginebra. United Nations Research Institute for Social Development.

———(2003), «Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges», *Public Administration and Development* 23 (1) (febrero): 7-16. doi:10.1002/pad.255.

Söderholm, Patrik, y Nanna Svahn (2015), «Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries», *Resources Policy* 45 (septiembre): 78-91. doi:10.1016/j.resourpol.2015.03.003.

Songsore, Jacob (2003), *Towards a Better Understanding of Urban Change: Urbanization, National Development and Inequality in Ghana*. Ghana Universities Press.

Stephenson, Paul (2013), «Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'», *Journal of European Public Policy* 20 (6) (junio 1): 817-837. doi:10.1080/13501763.2013.781818.

Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Nueva York. W.W. Norton.

Tacoli, Cecilia (2013), «Migration as a response to local and global transformations: a typology of mobility in the context of climate change», En *The Demography of Adaptation to Climate Change*, ed. George Martine y Daniel Schensul. Nueva York y Ciudad de México. UNFPA, IIED, y El Colegio de México.

Tidemand, Per, Nazar Sola, Peter Bofin, y Amon Chaliga (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: Tanzania in-country assessment report*. Washington, D.C. USAID.

Tiffen, Mary (2003), «Transition in Sub-Saharan Africa: Agriculture, Urbanization and Income Growth», *World Development* 31 (8) (agosto): 1343-1366. doi:10.1016/S0305-750X(03)00088-3.

Tisdall, Simon (2015), «Silent Blight in a Countryside of Empty Homes and Shut Shops», *The Guardian*, agosto 23, sec. World news. https://www.theguardian.com/world/2015/aug/23/europe-rural-urban-migration-threat-countryside.

Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh, Pablo Sanguinetti, Ernesto Stein, y Mauricio Cárdenas (2001), «Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform», *Economía* 1 (2): 157-211.

Treuner, Peter (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne*. Travaux en Ligne. París. Datar.

UN Development Group, ONU-Hábitat, Global Taskforce of Local and Regional Governments, y PNUD (2015), *Localizing the post-2015 development agenda*. Dialogues on Implementation. Nueva York. PNUD.

UNECE, Brian Evans, Orna Rosenfeld, Pietro Elisei, Oleg Golubchikov, Anna Badinya, Christian Küster, y Jean-Marie McAdams (2016), *Towards a city-focused, people-centred and integrated approach to the New Urban Agenda*. Regional Report to Habitat III. UNECE.

van Empel, Carlien (2008), *Local Economic Development in Polonnaruwa district, Sri Lanka*. Good Practice LED Cases. New Delhi. ILO Subregional Office for South Asia.

Vázquez-Barquero, Antonio (1999), «Inward Investment and Endogenous Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories?», *Entrepreneurship & Regional Development* 11 (1) (enero): 79-93. doi:10.1080/089856299283308.

Venables, Anthony J. (2005), «Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions, and International Trade», *Journal of Economic Geography* 5 (1) (enero 1): 3-21. doi:10.1093/jnlecg/lbh051.

Zeng, Zhihua (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*. Washington, D.C. Banco Mundial.

CONCLUSIONES

AfDB, PNUD, y OCDE (2015), *African Economic Outlook 2015*. París. OCDE.

——— (2016), *African Economic Outlook 2016*. París. OCDE.

Agence Française de Développement, y SEDET (2011), *Africapolis: dynamiques del'urbanisation, 1950-2020. Approche géo-statistique. Afrique de l'Ouest.* Question de Développement. AFD.

Agnew, J. (2013), «The 'new Regionalism' and the Politics of the Regional Question», En *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, ed. John Loughlin, John Kincaid, y Wilfried Swenden. Abingdon. Routledge.

Ames, Barry, Edwin Connerley, Domingos M. do Rosario, Eduardo Nguenha, y Laudemiro Francisco (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. Washington, D.C. USAID.

Ascani, Andrea, Riccardo Crescenzi, y Simona Iammarino (2012), *Regional Economic Development: a review*. SEARCH Working Paper. Sharing KnowledgE Assets: InteRregionally Cohesive NeigHborhoods (SEARCH) Project. http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf.

Asian Development Bank (2012), *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*. Manila. Asian Development Bank.

Association des Régions de France (2015), *Les chiffres clés des Régions*. París. ARF.

Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, y Emmanuel Saez (2011), «Top Incomes in the Long Run of History», *Journal of Economic Literature* 49 (1) (marzo): 3-71. doi:10.1257/jel.49.1.3.

Ayibotele, Nii Boi (2003), *Transboundary organization in the Niger River Basin*. West Africa - IWRM in the Niger River Basin. Estocolmo. Global Water Partnership.

Banco Mundial (2009), *World Development Report: reshaping economic geography*. World development report 2009. Washington, D.C. Banco Mundial.

Barca, Fabrizio, Philip McCann, y Andrés Rodríguez-Pose (2012), «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches», *Journal of Regional Science* 52 (1) (febrero): 134-152. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.

Benjamin, S. (2003), *The role of small and intermediate centres around Bangalore: their impact on local economies, rural development, poverty reduction and pro-poor politics*. Londres. IIED.

Brar, Jaidit, Shishir Gupta, Anu Madgavkar, Barnik C. Maitra, y Sunali Rohra (2014), «India's economic geography in 2025: states, clusters and cities», McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India.

Breux, Sandra, Jérôme Couture, y Nicole Goodman (2015), «Rationality of voters in small towns», En *Canadian Political Science Association*. https://www.researchgate.net/publication/278727155_Rationality_of_voters_in_small_towns.

Bryceson, D., y P. Yankson (2010), «Frontier mining settlements: livelihood promises and predicaments»,

En *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, ed. Jytte Agergaard, Niels Fold, y Katherine V. Gough. Londres; Nueva York. Routledge.

CGLU (2011), *La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI*. GOLD II. Madrid. Civitas.

——— (2014), *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial*. GOLD III. Cizur Menor, Navarra. Aranzadi.

Champion, A. G., y Graeme Hugo (2004), «Conclusions», En *New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy*, ed. A. G. Champion y Graeme Hugo. Aldershot. Ashgate.

Charbit, Claire (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts*. OECD Regional Development Working Papers. París. OCDE.

Charbit, Claire, y Maria Varinia Michalun (2009), *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance. París. OCDE.

Ciccarone, Agnès, Anne Saline, Andrea Przybyla, y Julie Nicolas (2015), *The role of European regions in 2015. A state of play of subsidiarity and multilevel governance in Europe.* Estrasburgo y Bruselas. Assembly of European Regions.

Cingano, Federico (2014), *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth_5jxrjncwxv6j-en.

Cities Alliance (2015), *Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda*. Discussion Paper. Bruselas. Cities Alliance. http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf.

Cities Alliance, y CGLU África (2015), *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*. Cities Alliance y CGLU África. http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/CLAfrique.pdf.

Comisión Europea (2010), *Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries*. Green Paper. Bruselas. Comisión Europea.

——— (2014), *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*. Cohesion Policy. Bruselas. Comisión Europea.

Comité de las Regiones (2009), *White Paper on Multilevel Governance*. Bruselas. Comité de las Regiones. http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-white-paper/0387_inside-en-last.pdf.

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (2015), *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*. París. CGET.

Czerny, M., P. Van Lindert, y Otto Verkoren (1997), «Small and intermediate towns in Latin American rural and regional development», En *Small towns and beyond: rural transformation and small urban centres in Latin America*, ed. P. van Lindert y Otto Verkoren. Thela Latin America Series 6. Ámsterdam. Thela Publishers.

De Visser, Jaap (2009), «Republic of South Africa», En *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, ed. John Kincaid y Nico Steytler. Montréal. McGill-Queen's Press - MQUP.

Denis, Eric, y Bayat Asef (2002), *Egypt. Twenty Years of Urban Transformation*. Urban Change Working Paper. Londres. IIED (unpublished manuscript).

Departamento Nacional de Planeación (2011), *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2015a), *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.* Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2015b), *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la trasformación del campo*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

——— (2016), *Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Department of Agriculture and Rural Development (2015), *Strategic Plan 2015-2022. Together We Have Made KZN a Better Province to Live in*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Health (2015), *Strategic Plan 2015-2019*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Human Settlements (2015), *Strategic Plan 2015/16-2019/20. Houses, Security and Comfort for All.* Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Department of Public Works (2015), *Strategic Plan 2015-2020*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Dickovick, J. Tyler, y Rachel Beatty Riedl (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: final report and summary*. Washington, D.C. USAID.

Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (2016), *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Reference Document. Tools and Methods. Bruselas, Luxemburgo. Comisión Europea.

Douglass, Mike (1998), «A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia», *Third World Planning Review* 20 (1) (febrero): 1. doi:10.3828/twpr.20.1.f2827602h503k5j6.

Drewes, J. E., y M. van Aswegen (2013), «National planning in South Africa: a critical review», En *Sustainable Development and Planning*, ed. C.A. Brebbia, VI:193-204. Southampton. WIT Press.

Dubarie, Patrick, y Jean-Pierre Pellegrin (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire au Bresil*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Dunmade, Israel S. (2014), «Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships: A Study on Regional and Inter-municipal Collaborations between some Southern Alberta Municipalities», *Environment and Ecology Research* 2 (1): 1-7. doi:10.13189/eer.2014.020101.

ESPON (2015), *European Towns and Territorial Cooperation*. ESPON Article. Luxemburgo. ESPON.

FAO, (2013), *The State of Food and Agriculture. Food Systems for Better Nutrition*. The State of Food and Agriculture 2013. Rome. FAO.

——— (2015), *Global Forest Resources Assessment 2015*. Desk Reference. Rome. FAO.

Farole, Thomas (2011), *Special economic zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences*. Directions in development. Trade. Washington, D.C. Banco Mundial.

Farole, Thomas, y Gokhan Akinci, eds. (2011), *Special economic zones: progress, emerging challenges, and future directions*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Federal Office for Building and Regional Planning, y Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (2006), *Perspectives of Spatial Development in Germany*. Berlin. Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung.

Fold, Niels, y Cecilia Tacoli (2010), «Agricultural frontier settlements: markets, livelihood diversification and small town development», En *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, ed. Jytte Agergaard, Niels Fold, y Katherine V. Gough. Routledge studies in human geography 29. Londres; Nueva York. Routledge.

Fosu, Augustin Kwasi, World Institute for Development Economics Research, y United Nations University, eds. (2013), *Achieving development success: strategies and lessons from the developing world*. Oxford. Oxford University Press.

Frandsen, Annie Gaardsted (2002), «Size and Electoral Participation in Local Elections», *Environment and Planning C: Government and Policy* 20 (6) (diciembre 1): 853-869. doi:10.1068/c0228.

Galarraga, Ibon, Mikel González-Eguino, y Anil Markandya (2009), *The Role of Regions in Climate Change Policy*. BC3 Working Paper. Leioa. Basque Centre for Climate Change BC3.

Garza, G. (2003), *Urbanisation in Mexico during the twentieth century*. Urban Change Working Paper. Londres. IIED.

Global Taskforce of Local and Regional Governments, ONU-Hábitat, y PNUD (*Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at the subnational level*. Barcelona. CGLU.

Gobernación de Antioquia (2016a), *Antioquia piensa en grande. Plan de Desarrollo 2016-2019*. Medellín. Gobernación de Antioquia.

——— (2016b), *Bases del plan de desarrollo de Antioquia*. Medellín. Gobernación de Antioquia.

Gobierno Regional del Cusco (2009), *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado. Cusco al 2021*. Cusco. Gobierno Regional del Cusco.

Gobierno Regional Moquegua (2014), *Estrategia Regional de Diversidad Biológica 2014-2021*. Moquegua. Gobierno Regional Moquegua.

González, L. (2013), «Tensions between Centralization and Decentralization in the Argentinian Federation», En *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, ed. John Loughlin, John Kincaid, y Wilfried Swenden. Londres; Nueva York. Routledge.

Government of India (2013), *Twelfth five year plan (2012-2017)*. New Delhi, India; Thousand Oaks, California. SAGE Publications.

——— (2015), *NITI Aayog. From planning to NITI. Transforming India's development agenda.* New Delhi. Government of India.

Government of India, y Ministry of Commerce and Industry (2015), *Foreign Trade Policy*. New Delhi. Government of India.

Grasnik, Jan (2014), *Regionalism in Germany*. Augsburg. University of Augsburg.

Hackler, Darrene L. (2008), *Creating jobs in America: case studies in local economic development*. Research Report. Fairfax, VA. CGI Initiative for Collaborative Government.

Hasan, A. (2010), «Migration, Small Towns and Social Transformations in Pakistan», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 33-50. doi:10.1177/0956247809356180.

Helmsing, A.H.J. (2001), *Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America*. The Hague. Institute of Social Studies.

Hoang, Xuan Thanh, Thi Thu Phuong Đinh, Thi Thanh Hoa Dang, y Đinh Lap Le (2015), *Urbanisation and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements, 2006-2015*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

Hoang, Xuan Thanh, Thi Thu Phuong Đinh, Thu Huong Nguyen, y Cecilia Tacoli (2008), *Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements*. Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies. Londres. IIED.

Hofstede, Jacobus L. A., y Martin Stock (2016), «Climate Change Adaptation in the Schleswig-Holstein Sector of the Wadden Sea: An Integrated State Governmental Strategy», *Journal of Coastal Conservation* (abril 8). doi:10.1007/s11852-016-0433-0.

Hsu, Angel, Kaiyang Xu, Amy Weinfurter, y Stefanie Wnuck (2015), *Scaling up. Local to Global Climate Action*. Ginebra. R20 Regions of Climate Action.

Inteli (2011), *Creative-based strategies in small and medium-sized cities: guidelines for local authorities*. http://goo.gl/C5ahGd.

Kakwani, Nanak, y Ernesto M. Pernia (2000), «What is pro-poor growth?», *Asian Development Review* 18 (1).

Kamete, A. Y. (1998), «Interlocking Livelihoods: Farm and Small Town in Zimbabwe», *Environment and Urbanization* 10 (1) (abril 1): 23-34. doi:10.1177/095624789801000111.

Kanbur, S. M. Ravi, y Anthony Venables, eds. (2005), *Spatial inequality and development*. Oxford; Nueva York. Oxford University Press.

Klaufus, C. (2010), «Watching the City Grow: Remittances and Sprawl in Intermediate Central American Cities», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 125-137. doi:10.1177/0956247809359646.

Kotkin, Joel (2012), «Small Cities Are Becoming New Engine of Economic Growth», *Forbes*. http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/08/small-cities-are-becoming-the-main-engine-of-economic-growth/.

KwaZulu-Natal Provincial Planning Commission (2011), *Provincial Growth and Development Strategy*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Li, B. (2013), «Governing Urban Climate Change Adaptation in China», *Environment and Urbanization* 25 (2) (octubre 1): 413-427. doi:10.1177/0956247813490907.

Li, Bingqin, y Xiangsheng An (2010), «Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 51-66. doi:10.1177/0956247809356179.

Losch, Bruno, Sandrine Freguin-Gresh, y Eric Thomas White (2012), *Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World*. Banco Mundial. http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9512-7.

Loughlin, John (2009), «The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe», *Perspectives on European Politics and Society* 10 (1) (abril): 51-68. doi:10.1080/15705850802700009.

Manda, Mtafu Zeleza (2014), «Where There Is No Local Government: Addressing Disaster Risk Reduction in a Small Town in Malawi», *Environment and Urbanization* 26 (2) (octubre 1): 586-599. doi:10.1177/0956247814530949.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, y Arjan H. Schakel (2008), «Patterns of Regional Authority», *Regional & Federal Studies* 18 (2-3) (junio): 167-181. doi:10.1080/13597560801979506.

McGranahan, Gordon, y David Satterthwaite (2014), *Urbanisation: Concepts and Trends*. Londres. IIED.

McMillan, Margaret, y Derek Headey (2014), «Introduction Understanding Structural Transformation in Africa», *World Development* 63 (noviembre): 1-10. doi:10.1016/j.worlddev.2014.02.007.

Ministère des Affaires Étrangères, y UMR PACTE-Territoires (2006), *Étude comparée des politique d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*. París. Ministère des Affaires Étrangères.

Ministry of Municipal Affairs and Housing (2011), *Economic development case study handbook*. Toronto. Provincia de Ontario.

Naciones Unidas (2016), «The Toluca Declaration for Habitat III. Latin America and the Caribbean», En *Regional Meeting Latin America and the Caribbean - Toluca*. Toluca. Naciones Unidas.

National Planning Commission (2012), *Our Future: Make It Work: National Development Plan, 2030*. Pretoria. National Planning Commission.

Nchito, Wilma S. (2010), «Migratory Patterns in Small Towns: The Cases of Mazabuka and Kalomo in Zambia», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 91-105. doi:10.1177/0956247810362846.

Nel, E., y T. Stevenson (2014), «The Catalysts of Small Town Economic Development in a Free Market Economy: A Case Study of New Zealand», *Local Economy* 29 (4-5) (junio 1): 486-502. doi:10.1177/0269094214535022.

Newbold, Tim, Lawrence N. Hudson, Andrew P. Arnell, Sara Contu, Adriana De Palma, Simon Ferrier, Samantha L. L. Hill, et al. (2016), «Has Land Use Pushed Terrestrial Biodiversity beyond the Planetary Boundary? A Global Assessment», *Science* 353 (6296) (julio 15): 288-291. doi:10.1126/science.aaf2201.

Northern Territory Government (2016), *Northern Territory Balanced Environment Strategy*. Discussion Draft. Darwin, Australia. Department of the Chief Minister.

Nrg4SD (2015), *Inspiring subnational climate action. Cases and lessons from regional governments*. Bruselas. Network of Regional Governments for Sustainable Development.

NSW Department of Trade and Investment (*Economic Development Strategy for Regional NSW*. Sydney. State of New South Wales.

OCDE (2005), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. París. OCDE.

——— (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*. Public Governance Committee. París. OCDE.

——— (2009), *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth*. París. OCDE.

——— (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*. París. OCDE.

——— (2012a), *Promoting Growth in All Regions*. París. OCDE.

——— (2012b), *Environmental Outlook to 2050*. OECD Environmental Outlook. París. OCDE.

——— (2013a), *OECD Territorial Reviews: Brazil 2013*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2013b), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Rural Policy Reviews. París. OCDE.

——— (2014a), *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*. París. OCDE.

——— (2014b), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. OECD Territorial Reviews. París. OCDE.

——— (2015a), *Principles on Water Governance*. París. OCDE.

——— (2015b), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París. OCDE.

——— («The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government». *28th Session of the Territorial Development Policy Committee*. París. OCDE.

Office of the Premier (2015), *Strategic Plan 2015-2020*. Pietermaritzburg. Provincia de KwaZulu-Natal.

Ojeda García, Raquel (2002), *Políticas de descentralización en Marruecos: el proceso de regionalización*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública.

ONU-Hábitat (2006), *Meeting Development Goals in Small Urban Centres – Water and Sanitation in the World's Cities 2006*. Nairobi. ONU-Hábitat.

——— (2012), *Small Town Development Approaches*. Nairobi. ONU-Hábitat.

Oranje, Mark (2010), «Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa - A Brief History», *European Spatial Research and Policy* 17 (2) (enero 1). doi:10.2478/s10105-010-0010-8.

Ostry, Jonathan, Andrew Berg, y Charalambos G. Tsangarides (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*. Washington, D.C. FMI.

Ostry, Jonathan David, y Andrew Berg (2011), *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* Washington, D.C. FMI.

Owusu, George (2008), «The Role of Small Towns in Regional Development and Poverty Reduction in Ghana: Debates and Developments», *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2) (junio): 453-472. doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00794.x.

Paris, Yves (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Pastor, Teresa (2016), «Regions for Biodiversity: achieving the Aichi targets», EUROPARC Federation. http://www.europarc.org/news/2016/07/regions-for-biodiversity-achieving-the-achi-targets/.

Pellegrin, Jean-Pierre (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis*. Travaux en Ligne. París. Datar.

Pike, Andy, Andres Rodríguez-Pose, y John Tomaney (2006), *Local and Regional Development*. Abingdon. Taylor & Francis.

Piketty, Thomas (2015), *El capital en el siglo XXI*. Madrid. Fondo de Cultura Economica de España.

Pirisi, Gábor, y András Trócsányi (2014), «Shrinking Small Towns in Hungary: The Factors behind the Urban Decline in Small Scale», *Acta Geographica Universitatis Comenianae* 58 (2): 131-147.

PNUD, PNUE, FOGAR, AIRF, AER, The Climate Group, CRPM-CPMR, The Northern Forum, Nrg4SD, y OLAGI (2010), *Regions: a solution to climate change*. Ginebra. PNUD y PNUE.

Provincia de Santa Fe (2016), *Strategies and Capacities for a Competitive Global Insertion*. Santa Fe, Argentina. Ministry of Government and Reform.

R20 (2015), *Annual Activity Report 2015*. Ginebra. R20 Regions of Climate Action.

Région Pays de la Loire (2014), *Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente en Pays de la Loire (2014-2020)*. Nantes. Région Pays de la Loire.

——— (2016), «L'adoption de la stratégie régionale de transition énergétique en Pays de la Loire pour 2014-2020», *Site du Conseil régional des Pays de la Loire*. Accedido septiembre 1. http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/environnement/energie/.

Région Wallonne (2014), *2014-2019. Oser, innover, rassembler*. Déclaration de Politique Régional 2014-2019. Namur. Région Wallonne.

Renting, Henk, Terry K Marsden, y Jo Banks (2003), «Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development», *Environment and Planning A* 35 (3) (marzo): 393-411. doi:10.1068/a3510.

RESOLIS (2016), *Systemes alimentaires territorialisés au Québec*. Journal RESOLIS. París. RESOLIS.

Ringgi, Hipolitus Yolisandry (2016), «Papua's response to the gift of Special Autonomy plus», *openDemocracy*. Accedido agosto 31. http://www.opendemocracy.net/hipolitus-yolisandry-ringgi/papua%E2%80%99s-response-to-gift-of-special-autonomy-plus.

Roberts, Brian H. (2015), «Rural Urbanization and the Development of Small and Intermediate Towns», En *Expert Group Meeting: The Role of Intermediate Cities in Strengthening Urban-Rural Linkages Towards the New Urban Agenda*. Bogotá.

Rodríguez-Pose, Andrés (2000), «Economic convergence and regional development strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre», *EIB Papers* 5 (1): 89-115.

——— (2011), «Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics», *Journal of Economic Geography* 11 (2) (marzo 1): 347-356. doi:10.1093/jeg/lbq034.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Nicholas Gill (2003), «The Global Trend towards Devolution and Its Implications», *Environment and Planning C: Government and Policy* 21 (3) (junio 1): 333-351. doi:10.1068/c0235.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Daniel Hardy (2014), *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries. Panacea or pipedream?* SpringerBriefs in Regional Science. Cham, Switzerland. Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-07992-9.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Sylvia Tijmstra (2009), *On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies*. Working Paper. Caracas. CAF.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Callum Wilkie (2015), *Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities*. Cities Alliance Discussion Paper. Bruselas. Cities Alliance.

Romein, A. (1997), «The role of central places in the development of regional production structures: the case of Huetar Norte, Costa Rica», En *Small towns and beyond: rural transformation and small urban centres in Latin America*, ed. P. van Lindert y Otto Verkoren. Thela Latin America series 6. Ámsterdam. Thela Publishers.

Romeo, Leonardo G. (2014), *The Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Development Outcomes*. Policy Note. ADM Programme. Bruselas. Comisión Europea y capacity4dev.eu.

Sala-i-Martin, Xavier (2002), *The Disturbing «Rise» of Global Income Inequality*. Working Paper. National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w8904.

Sall, M. (2010), «Straightforward Critics or Would-Be Candidates? International Migrants and the Management of Local Affairs and Development: The Case of the Senegal River Valley», *Environment and Urbanization* 22 (1) (abril 1): 81-89. doi:10.1177/0956247809356177.

Sall, Mohamadou, Serigne Mansour Tall, Aly Tandian, y Al Assane Samb (2015), *Climate Change, Adaptation Strategies and Mobility: Evidence from Four Settlements in Senegal*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED. http://pubs.iied.org/10598IIED/.

Satterthwaite, D., G. McGranahan, y C. Tacoli (2010), «Urbanization and Its Implications for Food and

Farming», *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 365 (1554) (septiembre 27): 2809-2820. doi:10.1098/rstb.2010.0136.

Satterthwaite, David (2007), *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*. Human Settlements Working Paper. Londres. IIED.

Satterthwaite, David, y Cecilia Tacoli (2003), *The Urban Part of Rural Development: The Role of Small and Intermediate Urban Centres in Rural and Regional Development and Poverty Reduction*. Londres. IIED.

Servillo, Loris, Rob Atkinson, Ian Smith, Antonio Russo, Luděk Sýkora, Christophe Demazière, y Abdel-Illah Hamdouch (2014), *TOWN. Small and medium sized towns in their functional territorial context*. TOWN Project Final Report. Luxemburgo. ESPON.

Smoke, Paul (2001), *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*. Democracy, Governance and Human Rights Programme. Ginebra. United Nations Research Institute for Social Development.

——— (2003), «Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges», *Public Administration and Development* 23 (1) (febrero): 7-16. doi:10.1002/pad.255.

Söderholm, Patrik, y Nanna Svahn (2015), «Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries», *Resources Policy* 45 (septiembre): 78-91. doi:10.1016/j.resourpol.2015.03.003.

Songsore, Jacob (2003), *Towards a Better Understanding of Urban Change: Urbanization, National Development and Inequality in Ghana*. Ghana Universities Press.

Stephenson, Paul (2013), «Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'», *Journal of European Public Policy* 20 (6) (junio 1): 817-837. doi:10.1080/13501763.2013.781818.

Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Nueva York. W.W. Norton.

Tacoli, Cecilia (2013), «Migration as a response to local and global transformations: a typology of mobility in the context of climate change», En *The Demography of Adaptation to Climate Change*, ed. George Martine y Daniel Schensul. Nueva York y Ciudad de México. UNFPA, IIED, y El Colegio de México.

Tidemand, Per, Nazar Sola, Peter Bofin, y Amon Chaliga (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: Tanzania in-country assessment report*. Washington, D.C. USAID.

Tiffen, Mary (2003), «Transition in Sub-Saharan Africa: Agriculture, Urbanization and Income Growth», *World Development* 31 (8) (agosto): 1343-1366. doi:10.1016/S0305-750X(03)00088-3.

Tisdall, Simon (2015), «Silent Blight in a Countryside of Empty Homes and Shut Shops», *The Guardian*, agosto 23, sec. World news. https://www.theguardian.com/world/2015/aug/23/europe-rural-urban-migration-threat-countryside.

Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh, Pablo Sanguinetti, Ernesto Stein, y Mauricio Cárdenas (2001), «Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform», *Economía* 1 (2): 157-211.

Treuner, Peter (2011), *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne*. Travaux en Ligne. París. Datar.

UN Development Group, ONU-Hábitat, Global Taskforce of Local and Regional Governments, y PNUD (2015), *Localizing the post-2015 development agenda*. Dialogues on Implementation. Nueva York. PNUD.

UNECE, Brian Evans, Orna Rosenfeld, Pietro Elisei, Oleg Golubchikov, Anna Badinya, Christian Küster, y Jean-Marie McAdams (2016), *Towards a city-focused, people-centred and integrated approach to the New Urban Agenda*. Regional Report to Habitat III. UNECE.

van Empel, Carlien (2008), *Local Economic Development in Polonnaruwa district, Sri Lanka*. Good Practice LED Cases. New Delhi. ILO Subregional Office for South Asia.

Vázquez-Barquero, Antonio (1999), «Inward Investment and Endogenous Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories?», *Entrepreneurship & Regional Development* 11 (1) (enero): 79-93. doi:10.1080/089856299283308.

Venables, Anthony J. (2005), «Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions, and International Trade», *Journal of Economic Geography* 5 (1) (enero 1): 3-21. doi:10.1093/jnlecg/lbh051.

Zeng, Zhihua (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Cuarto Informe Mundial
sobre la Descentralización y la Democracia Local

CO-CREANDO EL FUTURO URBANO

LA AGENDA DE LAS METRÓPOLIS, LAS CIUDADES Y LOS TERRITORIOS

Desde su primera edición en 2008, el Informe Mundial de la Democracia Local y la Descentralización (GOLD) se ha convertido en un referente internacional sobre la situación de los gobiernos locales en el mundo. En su cuarta edición, GOLD IV examina –en tres capítulos sobre las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, y los territorios, incluyendo regiones, pequeñas ciudades y municipios rurales– los retos y problemas a los que los gobiernos locales y regionales se enfrentan en esta era urbana, así como las soluciones para co-crear **las ciudades "incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles"** del futuro (Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

GOLD IV analiza el papel que los gobiernos locales y regionales pueden desempeñar dentro del **nuevo consenso global** que resulta de los acuerdos internacionales adoptados por la comunidad internacional - la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el clima y la Nueva Agenda Urbana. Este consenso propone transformar los actuales modelos de desarrollo calificados de ineficaces, excluyentes e insostenibles. Como se destaca en el informe, la contribución de los gobiernos locales y regionales será fundamental para alcanzar estos objetivos. De hecho, se observa en diferentes regiones del mundo una proliferación de iniciativas para crear ciudades y territorios más sostenibles. El alcance y los efectos de estas experiencias pueden ser determinantes para el éxito de las agendas mundiales y para promover una nueva gobernanza urbana y territorial. Los gobiernos locales y regionales empoderados pueden ser los catalizadores de un desarrollo más inclusivo, apoyándose en los principios de la democracia local y el derecho a la ciudad, para co-crear nuestro futuro urbano y nuestros territorios.

Con este propósito, GOLD IV presenta la **Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales** para la próxima década, recomendaciones para todos los actores partícipes de los sistemas de gobernanza local y regional. Esta agenda de las metrópolis, ciudades y territorios es el legado de CGLU y la contribución al debate global, en el marco de Hábitat III, la Conferencia de 2016 de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, y **una invitación para trabajar juntos en su aplicación, a través de una alianza global** por nuestro futuro urbano.

CGLU
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

GOLD
Observatorio Mundial sobre la Democracia Local y la Descentralización

www.gold.uclg.org

UCLG AFRICA · UCLG ASPAC · UCLG EURASIA · UCLG Local & Regional Europe · FLACMA · MERCOCIUDADES · UCLG MEWA · UCLG-NORAM · metropolis · CGLU REGIONES

Con el apoyo de:

Comisión Europea

Diputació Barcelona

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Asociados:

GLOBAL TASKFORCE DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES
2a ASAMBLEA MUNDIAL hacia HABITAT III

ISBN: 978-84-697-2469-1